Pol. Sci. Gov. F

Die Volksabstimmung

bei

Gebietsabtretungen und Eroberungen.

3 1761 09702289 1

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

hohen juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität Erlangen

vorgelegt

von

Felix Freudenthal.

ERLANGEN.

K. b. Hof- und Univ.-Buchdruckerei von Fr. Junge (Junge & Sohn).

Meiner lieben Mutter

sowie

meinem hochverehrten Lehrer

Herrn Professor Dr. Lueder

aus Dankbarkeit

gewidmet.

Vorwort.

Den äusseren Anlass zur Entstehung der vorliegenden Arbeit gaben die Debatten über das Plebiscit, welche aus Anlass der Abtretung Helgolands an Deutschland in den Julitagen vorigen Jahres sich im englischen Parlamente abspielten. Es musste bei jedem unbefangenen Beobachter Befremden erregen, welch grosse Anzahl von Anhängern sich für die Idee des freien Selbstbestimmungsrechts der Völker fand, und dass selbst ein Diplomat wie Lord Roseberry für eine Lehre schwärmte, welche ihren Ursprung den Umsturzbestrebungen der französischen Revolution verdankt.

Wenn wir jedoch sehen, welche widersprechende Urteile in der Litteratur über das Plebiscit gefällt werden, dann kann es nicht mehr Wunder nehmen, dass auch in der Presse und der öffentlichen Meinung die irrigsten Ansichten über das Wesen und die Tragweite solcher Urabstimmungen verbreitet sind. Während die einen Völkerrechtslehrer die Notwendigkeit des Plebiscits als „eine unverbrüchliche Forderung der europäischen Civilisation und des Fortschrittes der internationalen Verhältnisse“ hinstellen, behaupten die anderen, die Volksabstimmung bei Gebietsänderungen sei „im Munde der Publicisten eine Phrase, in den Händen der Staatsmänner aber ein Flitterkram, der regelmässig nur eigennützige Absichten verhüllen soll.“

Wir stehen hier vor einem Scheidewege, und es fragt sich, welche der beiden Richtungen sollen wir einschagen? Inmitten dieser Ungewissheit dient uns die Geschichte als Wegweiser. Aber vergebens werden wir nach einem solchen in unserer

Litteratur suchen. Die Schriftsteller haben sich bisher darauf beschränkt, lediglich ihre individuelle Ansicht über das Plebiscit mitzuteilen, und auch Stoerk, der im Jahre 1879 zum erstenmale eine geschichtliche Darstellung der Plebiscit-Theorie gab, hat die historische Entwicklung in so kurzen Umrissen geschildert, dass man hieraus schwerlich eine genaue Vorstellung von dem grossen Einflusse gewinnt, den diese Urabstimmungen, besonders zur Zeit des zweiten französischen Kaiserreichs, in der Europäischen Politik ausgeübt haben.

Der Verfasser hielt es deshalb für angezeigt, bevor er zur dogmatischen Betrachtung überging, in einem geschichtlichen Teile an der Hand amtlicher Aktenstücke die Entwicklung des Plebiscits eingehend darzustellen, ein Beginnen, das wesentlich erst dadurch ermöglicht wurde, dass wir jetzt durch das epochemachende Werk Heinrich von Sybels über die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I. in die innersten Vorgänge der damaligen Diplomatie eingeweiht sind. In welch hervorragendem Masse gerade die Veröffentlichung der preussischen Staatsakten dazu beigetragen hat, Licht über das wahre Wesen der Napoleonischen Plebiscite zu verbreiten, das wird aus der folgenden Darstellung zur Genüge hervorgehen.

Erlangen, im Februar 1891.

Felix Freudenthal.

Die Volksabstimmung

bei

Gebietsabtretungen und Eroberungen.

Inaugural-Dissertation

zur

Erlangung der Doktorwürde

der

hohen juristischen Fakultät

der

Friedrich-Alexanders-Universität Erlangen

vorgelegt

von

Felix Freudenthal.

ERLANGEN.

K. b. Hof- und Univ.-Buchdruckerei von Fr. Junge (Junge & Sohn).

Digitized by the Internet Archive
in 2014

https://archive.org/details/dievolksabstimmu00freu

Inhalts-Verzeichniss.

§§ Seite

1. Abschnitt.

Geschichtliche Darstellung der Plebiscit-Theorie.

1. Das Plebiscit in Avignon und Venaissin 1
2. Die späteren Plebiscite im Revolutionszeitalter 4
3. Das Plebiscit in Nizza und Savoyen 7
4. Die Plebiscite in Toskana, Parma, Modena, Neapel und den römischen Legationen 9
5. Die Abtretung der jonischen Inseln an Griechenland 11
6. Die Verhandlungen über das Plebiscit auf der Londoner Conferenz 13
7. Das Plebiscit in Venetien 19
8. Der Artikel V des Prager Friedens 22
9. Das Plebiscit in der Luxemburger Frage 35
10. Das Plebiscit im Kirchenstaat 37
11. Das Plebiscit auf der Insel St. Barthelemy 38
12. Die Debatten über das Plebiscit bei der Abtretung Helgolands . 39
13. Kritik der Plebiscite 41

2. Abschnitt.

Dogmatische Darstellung der Plebiscit-Theorie.

1. Kapitel.

Einleitung.

14. Der Einfluss Rousseaus auf die Plebiscit-Theorie 48
15. Hugo Grotius und die Anhänger der Plebiscit-Theorie 50
16. Das Plebiscit in der Litteratur des Völkerrechts 53
17. Die Stellung der ansässigen Bevölkerung bei Gebietsveränderungen 56

§§ Seite

2. Kapitel.

Das Plebiscit bei Gebietsabtretungen.

18. Kritik des dem Plebiscite zu Grunde liegenden Princips . . . 58
19. Willkühr in der Durchführung des Plebiscits 62
20. Die Wertlosigkeit des Abstimmungsergebnisses 68
21. Die Consequenzen der Plebiscit-Theorie 72
22. Das Plebiscit in der Praxis des Völkerrechts 73

3. Kapitel.

Das Plebiscit bei Eroberungen.

23. Das Plebiscit als Repressivmittel gegen Eroberungen 75
24. Kritik dieser Theorie 78

4. Kapitel.

25. Rückblick und Schluss 81

1. Abschnitt.

Geschichtliche Darstellung der Plebiscit-Theorie.

§ 1.

Das Plebiscit in Avignon und Venaissin.

Die Reihe der in den Jahren 1791—1795 auf Grund von Volksabstimmungen erfolgten Einverleibungen fremder Territorien in das französische Staatsgebiet eröffnet Avignon und Venaissin.

Bereits am 12. November 1789 hatte der Jacobiner Bouché, ein Provençale, sich in der Nationalversammlung für die Vereinigung dieser päpstlichen Territorien mit Frankreich ausgesprochen[1]). Als am 19. und 28. Juni des folgenden Jahres die durch mächtige Naturbande mit dem französischen Volke verbundenen Avignonenser selbst Schreiben und Deputationen nach Paris sandten, um die Vereinigung mit Frankreich zu erlangen[2]), wurden am 10. Juli in der Nationalversammlung heftige Debatten über diese Angelegenheit geführt: Maury sprach wider das Begehren Avignons, Camus dafür[3]); es kam jedoch zu keiner Entscheidung, ebensowenig nach der Rede des Abgeordneten Fronchet vom 24. August[4]). Am 16. November

1) Moniteur 1789, Nr. 89.
2) Moniteur 1790, Nr. 170, 179.
3) Moniteur 1790, Nr. 193.
4) Buchez et Roux, *Histoire parlementaire de la révolution française*, Band 7 S. 118.

ergriff wiederum Pétion, unterstützt von Robespierre, Partei für die Einwohner von Avignon[1]), während die Abgeordneten der Rechten dieses Projekt entschieden bekämpften; noch am 20. November beschloss man auf Vorschlag Mirabeaus, die Entscheidung über die Petition der Avignonenser auszusetzen, dagegen Truppen in das Land zu senden[2]) nachdem zwischen Avignon und Carpentras dem Hauptorte im Komtat Venaissin, in der Zwischenzeit ein blutiger Bürgerkrieg ausgebrochen war.

Der Antrag auf Vereinigung wurde am 30. April 1791 von Menou und am 5. Mai von Pétion wiederholt, wobei der erstere die Motive, welche für die Vereinigung sprechen, in der Beantwortung von 15 Fragen vorbrachte und in den Fragen 6 und 12 speziell die Rechtmässigkeit des Plebiscits[3]) und die numerischen Verhältnisse in den Abstimmungsergebnissen Avignons und Venaissins, in welch letzterem von den 98 Gemeinden nur 59 ihre Zustimmung erklärt hatten, erörterte. Trotzdem dass Menou mit grossem Geschick nachzuweisen versuchte, dass der Wunsch der gesammten Bevölkerung auf die Einverleibung in Frankreich gerichtet sei, erhob die Nationalversammlung gegen dieses Projekt rechtliche Bedenken und verwarf nach äusserst stürmischen Debatten vom 24. und 25. Mai den Antrag, beschloss indess „zur Wahrung der Rechte der französischen Nation auf Avignon und Venaissin" die Absendung dreier Kommissäre dorthin[4]).

Diesem vorbereitenden Schritte folgte schliesslich am 14. September 1791 die definitive Einverleibung durch folgendes Dekret:[5])

L'assemblée nationale après avoir entendu le rapport de ses comités diplomatique et d'Avignon

Considérant que la majorité des communes des citoyens a émis librement et solennellement son voeu pour la réunion d'Avignon et du comtat Venaissin à l'empire français:

1) Buchez et Roux a. a. O. Band 8 S. 85.

2) *Collection des decrets de l'assemblée const. par Arnoult*, Band 1 S. 162.

3) Vergl. hierüber unten § 13.

4) Martens, *recueil de traités*, Band 6 S. 397.

5) Martens a. a. O. S. 400.

L'assemblée nationale déclare qu'en vertu des droits de la France sur les états réunis d'Arignon et du comtat Venaissin et que, conformément au voeu librement et solemnellement émis par la majorité des communes et des citoyens de ces deux pays pour être incorporés à la France, les dits deux états réunis d'Arignon et du comtat Venaissin, sont, dès ce moment, partie intégrante de l'empire français.

Auf dieses Dekret hin übersandte der Kardinal Camerlinges Charles Rezzonico den katholischen Mächten im Auftrage des Papstes Pius VI. eine Note [1]), welche gegen die Einverleibung energisch protestirt und in der der revolutionäre Charakter der neuen Theorie und das Abstimmungsergebniss selbst einer sehr scharfen und zutreffenden Kritik unterzogen wird. *Quant au voeu prétendu libre des rebelles,* heisst es in dem Rundschreiben, *on voit clairement qu'on ne pourait l'accorder absolument sans troubler le repos général. Sera-t-il donc permis dans la suite à chacun de se choisir un autre maître d'après le gré de son caprice? C'est cependant, là ce qui fait du principe adopté par l'assemblée nationale.*

Quant à ce que l'assemblée nationale appelle le voeu libre et solemnel de la ville d'Arignon qui avant la révolte avait 30000 habitants, il n'est rien qu'une signature extorquée d'environ 1000 bourgeois sous les menaces de mort, car tel est seulement le nombre actuel de ceux qui avec une horde de brigands qui s'est établie dans la ville depuis l'émigration de la noblesse et de la plupart des gens honêtes forment toute la commune; le reste a été forcé à quitter la patrie par la crainte des satellites soudoyés de l'assemblée nationale . . . Les habitants du comté furent forcés de même à ce voeu prétendu libre par les pillages les plus affreux . . . De toutes ces cruautés ce voeu libre et solemnel sur lequel se fonde le décret du 14. septembre est la suite.

Ne fallait-il pas qu'aussi ce nombre étonnant d'emigrés d'Arignon et des autres communes du comté donnent leur suffrage, si l'on voulait avoir un consentement libre et général de

1) Henkens, Archiv für die neuere Kirchengeschichte 1795 S. 22; französische Übersetzung bei Martens a. a. O. S. 402 ff.

toute la province? Pourquoi n'a-t-on pas aussi consulté ceux-ci?

Die Note wurde ad acta gelegt, an der vollzogenen Thatsache vermochte sie nichts mehr zu ändern[1])!

§ 2.

Die späteren Plebiscite im Revolutionszeitalter.

Die Plebiscite dieser Periode sind für die juristische Betrachtung von untergeordneter Bedeutung, indem sie sich sämtlich nach einem und demselben Schema abwickeln: Das betreffende Territorium schickt eine Deputation nach Paris an den Convent, welche den Wunsch nach Vereinigung mit dem „geheiligten Boden" Frankreichs ausspricht, worauf dann der Convent ein Dekret erlässt, welches in seinen einleitenden Worten sich meist auf die stereotypen Worte beschränkt: *La convention nationale déclare au nom du peuple français qu'elle accepte le voeu librement émis par le peuple souverain de . . . dans ces assemblées primaires et décrète en conséquence que le . . . fait partie intégrante de la république française.*

Bei der Annexion von Avignon und Venaissin war die Revolution noch in ihren Anfangsstadien; „man stand dem Plebiscit noch mit einer gewissen Befangenheit gegenüber und suchte durch allerlei Sophismen die neue Theorie vom freien Selbstbestimmungsrechte der Völker zu begründen, bevor man mit der Einverleibung vorging. Alle diese Bedenken treten jetzt zurück. Die Reunionen folgen überdies in so rascher Aufeinanderfolge, dass von einer parlamentarischen Kontrolle der eingesandten Adressen und Petitionen gar keine Rede mehr sein konnte". Wie es übrigens mit der „freien und feierlichen" Volksabstimmung sich in Wirklichkeit verhielt, trat bei der Annexion Nizzas, das gegen das Anschlussprojekt eine energische Opposition entwickelte, klar zu Tage. Die Regierung sandte Kommissäre, welche, ohne in ihren Mitteln sehr wählerisch zu sein, das Volk für die Anschlusserklärung bearbeiteten. *Les mésures prises,*

1) Vergl. hiezu Wachsmuth, Geschichte Frankreichs im Revolutionszeitalter, Band 1 S. 324 ff.

sagt Martens[1]), *à la suite de ce décret ayant prodigieusement accéléré, ce qu'on appellait, l'émission libre du voeu du peuple.*

In demselben Masse, wie auf französischer Seite der Charakter der zwangsweisen Einverleibung immer unverhüllter zu Tage trat, gewann auch bei den neuerungssüchtigen Nachbarstaaten die Lehre immer breiteren Boden, dass es jederzeit dem missvergnügten Bruchteile einer Bevölkerung durch Majoritätsbeschluss gestattet sei, sich von dem bisherigen Staatsverbande loszutrennen. In welch krasser Weise sich diese Anschauung kundgab, mag folgende charakteristische Stelle aus einer Proklamation von Deputirten des Bistums Basel illustrieren[2]): *Considérant que la constitution et les lois de l'empire germanique ne sont pas le résultat de la volonté générale des peuples qui le composent, mais celui des princes, corps et états qui par usurpation se sont approprié différentes autorités sur les peuples formant la dite nation, contrairement au droit incontestable et imprescriptible de souveraineté qui radicalement réside dans le peuple . . .*

Le tout considéré, nous, les députés et les représentans des dites communes de l'évêché de Bâle, rémis en assemblée constituante, déclarons à la face du ciel et de la terre que tous les liens qui nous attachaient à l'empereur et à l'empire d'Allemagne, ainsi qu'aux évêques de Bâle et à leur chapitre, sont brisés; jurons de ne plus les renouer et de ne reconnaître, en qui que ce soit, aucun droit à la souveraineté des terres et seigneuries formant les états dudit évêché; car nous voulons rentrer dans nos droits primitifs, imprescriptibles et inaliénables, de liberté et d'indépendance . . . .

Invitons tous les habitans et communes des terres et seigneuries voisines, à se joindre et s'associer à nous par leurs députés, à l'effet de participer à notre indépendance et liberté républicaine.

Zum Schlusse mögen der Vollständigkeit halber noch die in dieser Periode vollzogenen Reunionen, soweit sie in den Dekreten des Nationalconvents auf das Abstimmungsergebniss

1) A. a. O. S. 418.
2) Martens a. a. O. S. 426 ff.

der Bevölkerung gegründet wurden, in chronologischer Reihenfolge hier Platz finden:

1. Dombe am 16. Oktober 1791 (*Code politique*, Bd. 22 S. 52).
2. Henrichemont am 4. November 1791 (*Code politique*, Bd. 22 S. 51).
3. Savoye am 27. November 1792 (*Journal des débats et décrets*, Bd. 2 S. 439).
4. Nice am 31. Januar 1793 (*Journal des débato et décretis*, Bd. 4 S. 422).
5. Monaco am 14. Februar 1793 (Martens a. a. O. S. 421).
6. Salm-Salm am 2. März 1793 (Martens a. a. O. S. 421).
7. Franchimont
8. Stavelot
9. Ligne

   } am 3. März 1793 (*Journal des débats et décrets*, Bd. 6 S. 23).
10. Florennes am 4. März 1793 (*Journal des débats* etc., Bd. 6 S. 44).
11. Biding, Enting, Lelling-Empire am 20. März 1793 (Martens a. a. O. S. 423).
12. Evêche de Basle am 23. März 1793 (*Journal des débats* etc., Bd. 6 S. 282.
13. Mayence am 30. März 1793 (*Journal des débats* etc., Bd. 6 S. 358).
14. Belgien
    a) Bruxelles am 1. März 1793 (*Journal des débats* etc., Bd. 6 S. 7).
    b) Hainaut am 2. März 1793 (*Journal des débats* etc., Bd. 6 S. 21).
    c) Gand am 2. März 1793 (*Journal des débats* etc., Bd. 6 S. 24).
    d) Tournay am 6. März 1793 (Martens a. a. O. S. 434).
    e) Louvain am 8. März 1793 (*Journal des débats* etc., Bd. 6 S. 110).
    f) Namur am 9. März 1793 (Martens a. a. O. S. 436).
    g) Ostende am 9. März 1793 (Martens a. a. O. S. 436).
    h) Namur Ham-sur-Sambre
    i) Charles-sur-Sambre
    k) Fleurus
    l) Wasseigne

    } am 11. März 1793 (Martens a. a. O. S. 437).

m) Bruges am 19. März 1793 (*Journal des débats* etc., Bd. 6 S. 225).

n) 66 communes du Tournaisis (*Journal des débats* etc., Bd. 6 S. 282).

15. Liège am 8. Mai 1793 (Martens a. a. O. S. 441).

16. Bouillon am 16. Oktober 1795 (Martens a. a. O. S. 442).

§ 3.

Das Plebiscit in Nizza und Savoyen.

Nachdem das Plebiscit ein halbes Jahrhundert in der Vergessenheit geruht hatte, nahm es seit dem Auftreten Napoleon III. unter dem Einflusse des Nationalitätsprinzips bei den grossen Gebietsumwandlungen auf der apenninischen Halbinsel wiederum einen gewaltigen Aufschwung.

Bereits im August des Jahres 1858 hatte sich Napoleon zu Plombières in einer Unterredung mit Cavour die Abtretung Nizzas und Savoyens als Lohn für seine Unterstützung im bevorstehenden sardinisch-oesterreichischen Kriege ausbedungen. Als nun im folgenden Jahre Oesterreich geschlagen und im Züricher Frieden der Grund zur staatlichen Einigung Italiens gelegt war, trat man in die Unterhandlungen behufs der versprochenen Abtretung ein, „und am 1. März 1860 konnte Napoleon in seiner Thronrede bei Eröffnung der Legislative dem erstaunten Europa erzählen, er habe angesichts der Veränderungen in Norditalien, die einem mächtigen Nachbarn die Alpenpässe geben, die Pflicht gehabt, zur Sicherung der französischen Grenzen die französischen Abhänge des Gebirges zurückzuverlangen". Da sich indes die Verhandlungen wider Erwarten in die Länge zogen und die Italiener sich nur ungerne zur Abtretung verstehen wollten, so einigte man sich schliesslich im Turiner Vertrage vom 24. März 1860 dahin, es solle Nizza und Savoyen nur dann in Frankreich einverleibt werden, wenn sich die Bevölkerung selbst in Urversammlungen für den Anschluss ausspräche.

Il est entendu entre leurs Majestés, heisst es im Art. I dieses Traktats[1]), *que cette réunion sera effectuée sans nulle*

1) Martens, *Nouveau recueil général de traités*, Bd. 16 T. 2 S. 539.

contrainte de la volonté des populations et que les Gouvernements de l'Empereur des Français et du Roi de Sardaigne se concerteront le plus tôt possible sur les meilleurs moyens d'apprécier et de constater les manifestations de cette volonté[1]).

Im Anschlusse hieran erliess nun Viktor Emanuel am 1. April folgende Proklamation[2]):

Aux habitants de la Savoie et de Nice!

Un traité conclu le 24. mars établit que la réunion de la Savoie et de Nice à la France aura lieu avec l'adhésion des populations.

Toutefois ce grand changement dans le sort de ces provinces ne saurait vous imposé. Il doit être le résultat de votre libre consentement. Telle est ma ferme volonté: telle est aussi l'intention de l'Empereur des Français. Pourque rien ne puisse gêner la libre manifestation de vos voeux, je rappelle ceux parmi les principaux fonctionnaires de l'ordre administratif qui n'appartiennent pas à votre pays, et je les remplace momentanément par plusieurs de vos concitoyens entourés de l'estime et de la considération générale.

Jetzt war es an Napoleon, die Volksabstimmung ins Werk zu setzen; er, der durch dreimalige Plebiscite in Frankreich bereits gezeigt hatte, wie meisterhaft er solche Volkswahlen zu insceniren verstand, liess keinen Zweifel darüber bestehen, dass die Abstimmungen das gewünschte Resultat liefern würden: Französische Infanterie rückte in das Land ein, und die Senatoren Laity und Pietri bearbeiteten in der bewährten Form die Bevölkerung, die sich früher, wenigstens in Chablais und Faucigny, entschieden für den Anschluss an die Schweiz ausgesprochen hatte[3]). Der Abtrennungseifer sank jedoch im Verhältniss zu den Bemühungen der französischen Agenten; denn die Savoyarden, schreibt Cavour an Francisco Arese[4]), sind ein stolzes und hartnäckiges Volk und verabscheuen alles, was

1) Vergl. über die Formulierung des Vertrags die Ausführungen unten § 20.

2) Martens a. a. O. S. 541.

3) *Manifeste et déclaration de la Savoie du nord. Genève 1860.*

4) Cavours Briefe von Luigi Chiala, übersetzt von Bernardi, Bd. 3 S. 444.

man ihnen aufnötigen will. Doch was blieb den Leuten schliesslich anders übrig als sich einverstanden zu erklären mit dem, wozu man sich gezwungen sah.

Vom 5. April ab bis zu den Abstimmungstagen brachte der Moniteur, wie Stoerk berichtet, Hunderte von Ergebenheitsadressen mit Anführung aller Subscribenten. Als man zur Wahl schritt, waren in Nizza von 29 142 Wählern 24 637 an der Urne erschienen: 24 448 stimmten für den Anschluss, 160 dagegen; in Savoyen gaben von 135 449 Stimmberechtigten 130 533 ihr Votum für Frankreich ab und 235 erklärten sich gegen den Anschluss. Daraufhin bestimmte ein Senatusconsult vom 12. Juni in seinem Art. 1[1]): *La Savoie et l'arrondissement de Nice sont partie integrante de l'Empire français.* Allerdings erhoben England und die Schweiz in Beziehung auf die durch Urabstimmung genehmigte Abtretung Savoyens Vorstellungen, welche sich auf die Verletzung der durch Art. 92 der Wiener Congressakte und die Anerkennungsakte vom 20. November 1815 garantirten Neutralität savoyscher Länderteile stützten. Doch Napoleon hatte bereits früher die Verträge von 1815 für zerrissen erklärt, und niemand hatte Lust, es wegen Savoyens mit dem mächtigen Kaiser zu verderben.

§ 4.

Die Plebiscite in Toscana, Parma, Modena, Neapel und den römischen Legationen.

Als Napoleon am 11. Juli 1859 die Friedenspräliminarien von Villafranka mit dem Kaiser Franz Joseph schloss, ohne die zu Plombières gegebene Zusage in allen Punkten zu erfüllen, schied Cavour aus dem italienischen Kabinet. Als Parteiführer benutzte er die von Mancini entfachte Begeisterung, um seinen Plan der nationalen Einigung Italiens unter dem Scepter Savoyens zur Ausführung zu bringen. Liessen sich die Volksabstimmungen, die dem sardinischen Könige Nizza und Savoyen gekostet hatten, nicht auch zu dessen Vorteil ins Werk setzen?

Er sandte die Mahnung an die Häupter der Erhebung in Parma und Modena, in Florenz und Bologna, durch allgemeine

1) Martens a. a. O. S. 542.

Volksabstimmung die Verschmelzung mit Sardinien verfügen zu lassen. Hier zeigte sich, sagt Heinrich v. Sybel[1]), wie viel das italienische Volk in der Schule des Leidens gelernt hatte. Mit musterhafter Sicherheit und Einmütigkeit wurden jene Instruktionen durchgeführt, und ehe der August zu Ende ging, hatten die 4 Provinzen ihre Annexion an Piemont beschlossen und dem König Viktor Emanuel ihre Huldigung übersandt. Dieser war für den Augenblick noch zu einem hinhaltenden Verfahren aus Rücksicht auf Oesterreich genötigt; er nahm dankend von den Abstimmungen Kenntniss und versprach ihre Wünsche den Grossmächten Europas auf das wärmste zu empfehlen. Nachdem man Toskana durch Dekret vom 22. März 1860[2]) einverleibt und durch die Abtretung Nizzas und Savoyens jeden Einspruch Napoleons gegen die weiteren Fortschritte beschwichtigt hatte, konnten die allgemeinen Volksabstimmungen im Oktober ungestört vor sich gehen, und zwar wurden nach öffentlichen Angaben folgende Stimmen abgegeben: In Neapel für die Verbindung mit Sardinien 1 102 499 bejahende, 9 381 verneinende; in Mordena 52 499 bejahende, 56 verneinende; in Parma 53 782 bejahende, 165 verneinende; in der Romagna 200 659 bejahende und 244 verneinende.

Auf Grund dieser Abstimmungen wurde die Annexion Neapels am 17. Dezember durch nachfolgendes Dekret verfügt[3]): *Vittorio Emanuele II Re di Sardegna ecc.*

Visto il Plebiscito sottoposto al suffragio universale e diretto del popolo delle Provincie Napoletane convocato in comizi il 21 scorso ottobre; Visto il processo verbale di presentazione e di accettazione di tale Plebiscito, seguito in Napoli il giorno 8 scorso novembre;

Vista la Legge del 3 corrente mese con cui il Governo del Re è autorizzato ad accetare e stabilire per Decreti Reali l'annessione allo Stato di quelle Provincie dell' Italia Centrale e Meridionale, nelle quali si manifesti liberamente per suffragio diretto universale la volontà di far parte integrante della Nostra Monarchia costituzionale;

1) Die Begründung des Deutschen Reiches durch Wilhelm I., Bd. 2 S. 328.
2) *Reg. 14 Atti del Governo,* Bd. 29 S. 255.
3) Martens a. a. O. Bd. 17 T. 2 S. 51.

Udito il Consiglio dei Ministri Abbiamo decretato e decretiamo:

Art. 1: Le Provincie Napoletane faranno parte integrante dello Stato Italiano della data del presente Decreto[1]).

Die durch diese Abstimmungen entthronten Abkömmlinge der Habsburger und Bourbonen protestirten hiegegen als gegen eine Verletzung des Völkerrechts[2]); diese Schriftstücke vermochten jedoch das italienische Einigungswerk nicht mehr zu hindern.

§ 5.

Die Abtretung der jonischen Inseln an Griechenland.

[3]) Die Vorgänge in Italien hatten nirgends einen so lauten Wiederhall als in Griechenland erweckt: Ist ein einiges Italien im Werden, und sollte nicht auch Griechenland seine Befreiung und Einigung vollenden, sollte nur Italien seinen Viktor und Garibaldi haben, das waren die Fragen, die man jetzt eifrig erörterte[4]).

Als nun im Jahre 1854 Griechenland sich gegen die Türkei erhob, um das Reich auszudehnen und wo möglich alle griechisch sprechenden früheren Landesteile demselben einzuverleiben und eine tiefgehende nationale Begeisterung die Hellenen erfasste, da äusserte sich auch bei den Bewohnern der jonischen Inseln in Adressen und Volksversammlungen immer

1) Durch gleichlautende Dekrete wurden auch die übrigen Provinzen mit Sardinien vereinigt.

2) Staatsarchiv Bd. 1 S. 61 ff.

3) Der Verzicht Englands auf sein Protektoratsverhältniss zu den jonischen Inseln und deren Anschluss an Griechenland steht mit der uns beschäftigenden Frage nur im äusserlichen Zusammenhange, da bei diesen Vorgängen, wie Stoerk S. 135 hervorhebt, von einer wirklichen staatlich oder national relevanten Gebiets- oder Herrschaftsveränderung nicht die Rede war; des ferneren kann, so sehr auch Volksversammlungen für die Vereinigung mit Griechenland agitirten, von einem Plebiscit nicht gesprochen werden, da die Anschlusserklärung vom Parlamente ausging; vergl. hierüber auch die Äusserungen des Grafen Clarendon und des Baron Brunnow auf der Londoner Conferenz, Staatsarchiv Bd. 7 S. 66.

4) Thiersch, Griechenlands Schicksale S. 94.

ungestümer der schon längst gehegte Wunsch, mit ihren Stammesbrüdern vereinigt zu werden. *When the Greek Kingdom became a recognized State of Europe*, heisst es in der Cirkularnote des englischen Ministers Russel vom 10. Juni 1863 [1]), *the wish to be politically united with men of their own race took root among the people of the Jonian Islands*. Diese Bewegung nahm eine solche Ausdehnung an, dass schliesslich der Oberkommissär Sir John Young selbst beim Londoner Kabinet dafür eintrat, England möge die Vereinigung der jonischen Inseln mit Griechenland bewilligen. Als daraufhin der als griechenfreundlich bekannte Gladstone dorthin geschickt wurde, um die Zustände auf den Inseln zu untersuchen, wurde er von den Joniern mit Petitionen um Aufhebung des Protektorats geradezu überschüttet. Trotzdem er dieselben energisch zurückwies, erklärte die gesetzgebende Versammlung einstimmig, dass das jonische Volk den Anschluss an Griechenland wünsche, und als am 14. Juni 1861 der Minister Miaulis in der griechischen Kammer erklärte, es sei auch in Griechenland kaum Jemand, der eine solche Wiedervereinigung nicht wünsche, wiederholte das jonische Parlament, auf die griechischen Sympathien hinweisend, in der nächsten Session nochmals den unwandelbaren Wunsch des Volkes nach Vereinigung mit dem freien Mutterlande und beschloss die Erklärung vom 27. Juni 1859 sowohl der britischen Krone wie den übrigen Grossmächten und Italien zu übersenden [2]). Den immer wieder sich erneuernden Wünschen der jonischen Bevölkerung wurde endlich von Seiten der britischen Regierung willfahrt, als nach dem Sturze des Königs Otto die griechische Nationalversammlung am 30. März 1860 den Prinzen Wilhelm von Dänemark zum Könige gewählt hatte. Nachdem das jonische Parlament am 5. Oktober nochmals den Anschluss an Griechenland votirt, und Oesterreich, Frankreich, Preussen und Russland durch den Londoner Vertrag vom 14. November 1863 [3]) der Vereinigung zugestimmt hatten, legte

1) Staatsarchiv B. 7 S. 288.
2) Schmeidler, Geschichte des Königreichs Griechenland S. 210, 211.
3) Staatsarchiv B. 7 S. 292 ff.

am 28. Mai 1864 der britische Lord-Oberkommissär das englische Prorektorat über die jonischen Inseln nieder.[1]).

§ 6.

Die Verhandlungen über das Plebiscit auf der Londoner Conferenz.

Nachdem im deutsch-dänischen Kriege die Heere der Verbündeten die Düppeler Schanzen gestürmt hatten, trat auf Einladung Englands am 20. April 1864 zu London eine Conferenz der europäischen Mächte zusammen, die sich die Aufgabe stellte, Mittel zur Herstellung des Friedens zwischen den kriegführenden Parteien aufzusuchen.

Obzwar die Conferenz resultatlos verlief, ist das Studium der diesbezüglichen Protokolle deshalb von besonderem Interesse, weil hier die Frage des völkerrechtlichen Plebiscits im Kreise „zünftiger" Politiker mit grosser Ausführlichkeit erörtert wurde, und wir hiedurch einen genauen Einblick in die Ansichten der Mächte über diese Theorie gewinnen.

Nachdem in der Sitzung vom 17. Mai[2]) die Personal-Union Schleswig-Holsteins mit der Krone Dänemarks durch den dänischen Bevollmächtigten, den Minister Quaade, verworfen war, drehten sich von jetzt an, wie Stoerk ausführt[3]), die Berathungen wesentlich um 3 Punkte: 1) Um die Festsetzung einer billigen Demarkationslinie zwischen Dänemark und den abzutretenden Teilen, 2) um die Frage der künftigen staatsrechtlichen Constituierung der von Dänemark losgelösten Gebiete und 3) um das Mass der der Bevölkerung selbst einzuräumenden Dispositionsgewalt bei Lösung der vorstehenden Fragen.

Die Aufnahme des dritten Punktes in das Programm der Conferenz, ward, wie wir unten sehen werden, und wie dies auch dem Standpunkte Napoleons entsprach, durch die französische Diplomatie angeregt worden; dass jedoch auch Bismarck so energisch und im Widerspruch mit seinem Alliirten für dasselbe

1) Staatsarchiv Bd. 7 S. 303.
2) Martens B. 17 T. 2 S. 364 ff.
3) Option und Plebiszit bei Gebietscessionen und Eroberungen S. 136.

in die Schranken trat, ist auf den ersten Blick so rätselhaft, dass wir einen Augenblick auf die Vorgeschichte der Conferenz zurückgehen müssen, in die wir jetzt durch Sybel[1]) eingeweiht sind, und wo wir den Schlüssel zum richtigen Verständniss der Conferenz-Verhandlungen finden werden.

Bereits am 20. März hatte Napoleon eine Depesche nach London und an die deutschen Höfe gerichtet, worin er die Entscheidung über Schleswig-Holstein der Abstimmung der dortigen Einwohner zu überlassen beantragte[2]), wohl wissend, wie empfindlich jede Aeusserung dieser Art dem ihm verhassten Wiener Hofe sein musste, dessen Traditionen ein solches Princip ja schnurstracks zuwiderlief. In der That erklärte der oesterreichische Minister Rechberg auf der Stelle, dass Oesterreich nimmermehr auf dieses revolutionäre Verfahren eingehen würde, und erfreute sich der warmen Zustimmung des russischen Kabinets zu so korrekten politischen Prinzipien. Dagegen erschien Bismarck ein solches kategorisches Auftreten ebenso unhöflich wie unnöthig und folglich unklug in hohem Grade. Man war in Berlin so wenig wie in Wien gesonnen, nach der neuen Pariser Mode die eigenen staatsrechtlichen Beziehungen auf Plebiscite zu gründen, sah aber gar keine Gefahr darin, in freundlicher Bereitwilligkeit die Frage mit dem mächtigen und gefährlichen Nachbar zu besprechen und ihm den Wunsch möglichsten Entgegenkommens zu betätigen.

Ganz gewiss, bemerkte auf Talleyrands erste Mitteilung Bismarck am 31. März, dächte auch Preussen, dass die Wünsche der Herzogthümer, namentlich so weit sie auf bestimmten Rechten und Bedürfnissen beruhten, in der Conferenz Rücksicht finden müssten. Mit Recht habe man den früheren Congressen, äusserte er ein anderesmal, den Vorwurf gemacht, dass

1) a. a. O. B. 3 S. 295 ff.

2) *Quoi donc de plus naturel, à défaut d'une règle unanimément acceptée que de prendre pour base le voeu des populations? Ce moyen conforme aux véritables intérêts de deux parties, nous paraît le plus propre à amener un arrangement équitable et offrant des garanties de stabilité*, Bericht des französischen Ministers an den Botschafter in London. Staatsarchiv B. 6 S. 726; cf. Depesche vom 26. Mai, Staatsarchiv B. 8 S. 267.

sie die Völker lediglich als Tauschobjekte zu beliebiger Verfügung unter Dritten behandelt hätten; auch die Conferenzen, aus welchen das Londoner Protokoll von 1852 hervorgegangen, seien von diesem Vorwurfe nicht frei. Die gegenwärtige Conferenz werde sich einer solchen Anklage nicht aussetzen wollen. Es habe uns also gefreut, dass Frankreich dieses wichtige Moment hervorgehoben, und damit die Beachtung desselben durch die Conferenz gesichert habe.

Schliesslich sandte Bismarck am 14. April an Goltz, den preussischen Gesandten am Pariser Hofe, eine Depesche, worin er ihn über das Verhalten Preussens, welches es auf der Conferenz dem Plebiscit gegenüber beobachten werde, instruirt: Jedenfalls werde Preussen an einer Befragung der Bevölkerung in allen Stadien der Conferenzverhandlung festhalten. Jedoch sei es nicht ratsam, gleich anfangs die Bevölkerung zu einem Votum aufzurufen. Geschähe es in diesem Augenblick, so würde sie für Augustenburg, aber gegen jede Teilung Schleswigs, und folglich nicht nach Napoleons Wünschen stimmen. Desshalb denke Preussen, auf der Conferenz zunächst die bisherige Forderung (Personal - Union mit Aufnahme Schleswigs in den Deutschen Bund) vorzubringen. Dänemark werde dies sicher ablehnen und eher die Abtretung Holsteins und eines Teils von Schleswig vorziehen; dann sehe die Bevölkerung, dass es ohne eine Teilung nicht abgehen würde, und müsste sich eben darein finden. Dasselbe gelte auch von der Frage, wer das von Dänemark abzutrennende Gebiet erhalten solle; für Preussen sei die Annexion natürlich vorzuziehen; die Bevölkerung aber würde dafür erst stimmen, wenn die andere Combination sich unerreichbar gezeigt hätte und die Frage einfach stünde: preussisch oder dänisch?

Über diesen Besprechungen war die Eröffnung der Conferenz herangekommen, womit wir wieder unser Thema aufnehmen.

Bei einer vertraulichen Besprechung am 31. Mai mit den Neutralen [1]) über den ersten Punkt, die Bestimmung des von Dänemark abzutretenden Gebiets, verlangten die Deutschen

1) Sybel a. a. O. S. 335.

statt der Schleilinie die weiter nördlich gelegene Linie Apenrade-Tondern. Als bei dieser Forderung die Neutralen entrüstet waren, sagten Bernstorff und Beust, die Abgesandten Preussens und des deutschen Bundestages: Nun so befraget die Bevölkerung, und ihr werdet sehen, wie viel dänische Gesinnung im Norden der Schlei vorhanden ist. Hier freilich beeilte sich Apponyi, der Vertreter Oesterreichs zu betenern, dass er die Anwendung des allgemeinen Stimmrechts ganz entschieden verbitten müsse. Fürst Latour d'Auvergne, der Botschafter Frankreichs, erklärte, eine Volksabstimmung könne nicht über den Umfang der Abtretung, sondern nur in dem abgetretenen Teil über die Wahl des Herrschers stattfinden.

In der folgenden Sitzung vom 2. Juni[1]) wurde nun vom dänischen Bevollmächtigten in eine Gebietsabtretung eingewilligt *à la condition que la destinée future des territoires cedés ne soit pas réglée sans leur consentement.* Hiegegen protestirte natürlich Graf Apponyi, *en tant qu'il implique un appel direct au suffrage des populations. Il ne saurait accepter cette modalité ni en principe, ni comme un moyen de solution pratique, à cause de la difficulté d'obtenir dans les districts mixtes, une frontière acceptable et répondant en même temps dans chaque localité aux voeux de deux nationalités aussi mélangées.* Baron von Beust war hiegegen der Ansicht, dass ein Plebiscit geeignet sei, ein für beide Teile annehmbares Resultat herbeizuführen; *il n'entend pas qu'on demande à chaque bourg et à chaque village, s'il veut être Allemand ou Danois, et qu'on en dispose en conséquence, mais que dans tel ou tel district qui serait destiné à être détaché du Schleswig, on constate si la majorité de la population est vraiment Danoise.* Darauf erwiderte Fürst Latour d'Auvergne, dass dieser Modus der Volksabstimmung ein ganz anderes Resultat erzielen würde als es die Conferenz im Auge habe; *dans la pensée du Gouvernement de l'Empereur*, fuhr er fort, *c'est principalement dans les territoires qui seraient détachés de la Monarchie Danoise, et où il s'agit d'établir un état de choses nouveau, qu'il est indispensable de consulter les populations.*

1) Martens a. a. O. S. 381 ff.

Jetzt hielt Bismarck den Zeitpunkt für gekommen, auf den ursprünglich französischen Gedanken einer Befragung der Bevölkerung zurückzukommen. Es hatte sich freilich gezeigt, dass jetzt die Franzosen dieses Mittel nicht mehr zur Bestimmung der Grenze, sondern nur noch zur Wahl des Souveräns im deutschen Anteil verwandt wissen wollten; im schärfsten Gegensatz dazu verwarf Oesterreich jede Art von Plebiscit und wollte keinen anderen Ausdruck des Nationalwillens anerkennen als einen durch den Souverän bestätigten Beschluss der Landstände, während England und Russland das Plebiscit ganz wie Frankreich für die Wahl des Souveräns im deutschen Anteil begehrten.

Inmitten dieses Wirrwars hielt Bismarck fest und bestimmt seinen Weg. Auch ich will, sagte er zu den Oesterreichern[1]), die Entscheidung weder über die Grenze noch über den Souverän in die Hand von Volksversammlungen legen. Allein England beantragt eine Teilung Schleswigs, gerade zu dem löblichen Zwecke, um durch völlige Trennung der beiden Nationalitäten ihrem unversöhnlichen Hader ein Ende zu machen. Leider ist es aber streitig, wo die eine dieser Nationalitäten aufhört, und die andere anfängt: Die Dänen sagen bei Eckernförde, wir bei Apenrade. Was ist nun einfacher, was notwendiger für ein sachkundiges Urteil der Conferenz, als die Leute selbst zu fragen, ob sie deutsch gesinnt oder dänische Patrioten sind? Das Ergebniss wird nicht das einzige Moment für die Entscheidung der Conferenz sein, aber ohne dasselbe kann die Conferenz sich nimmermehr ein der Sache angemessenes Urteil bilden; jedenfalls aber wird die Entscheidung nicht von der Bevölkerung, sondern allein von der Conferenz gegeben werden.

Obwohl nun Graf Rechberg dieser Erörterung feindlich gegenüberstand, musste Graf Bernstorff doch in der Sitzung vom 18. Juni[2]) im Namen der preussischen Bevollmächtigten folgende, von Bismarck selbst redigirte, Erklärung einbringen:

1) Sybel a. a. O. S. 344.
2) Martens a. a. O. S. 412 ff.

Nous avons déjà itérativement fait remarquer que la conférence, pour avoir les informations dont elle a besoin, devait être éclairée sur les voeux des populations du pays dont l'avenir fait l'objet de ses délibérations. Guidés par cette conviction et d'ordre de notre Gouvernement, nous demandons que les habitants du Schlesvig soient consultés au sujet des dispositions à adopter à leur égard, et qu'il ne soit pas décidé du sort d'une partie ou de la totalité de ces populations, sans que préalablement leurs voeux aient été loyalement constatés.

Sofort geschah, was Bismarck erwartet hatte: Oesterreich legte Verwahrung ein gegen jede Art von Plebiscit, aber auch die Dänen erhoben heftigen Protest; nur auf dem künftigen deutschen, nicht auf dem dänisch bleibenden Anteil dürfte das Plebiscit zur Ausführung gebracht werden. Mit „hoher konservativer Salbung" tritt dieser Anschauung der russische Abgesandte Baron Brunnow bei, indem er die Fragen aufwarf: *Dans quel but veut-on consulter les populations du Slesvig? Il s'agit de les interroger pour savoir, s'ils veulent rester fidèles à leur Souverain? Et sous quelles circonstances cette consultation aura-t-elle lieu? Elle se fera, tandisque le pays est placé sous le régime d'une occupation militaire. C'est aux paysans de Slesvig qu'on s'adresse pour qu'ils tracent la frontière d'une entrée qui forme en ce moment l'objet des délibérations de la conférence de Londres? Aujourdhui voudrait-on consulter les populations du Slesvig, pour subordonner à leur avis les actes de la conférence!* Diese Ausführungen corrigirte Bernstoff dahin, dass die Bevölkerung, welche übrigens nicht bloss aus Bauern bestehe, ja nicht entscheiden, sondern nur der Conferenz das zur Entscheidung nötige Material geben sollte.

Auf diesen Vorschlag hin bemerkte der englische Minister Lord Clarendon in Übereinstimmung mit Brunnow, Preussen bezwecke den König von Dänemark zu entthronen: *c'est là le veritable résultat qu'on veut obtenir en demandant aux sujets du Roi s'ils veulent rester, ou non, sous son autorité.*

Als auch das andere Projekt des Fürsten Latour d'Auvergne das Plebiscit wenigstens in den Bezirken mit gemisch-

ter Bevölkerung zur Anwendung zu bringen, keine Zustimmung gefunden hatte, da schien jegliche Aussicht, den deutsch-dänischen Krieg gütlich beizulegen, schon gänzlich erloschen, als der französische Botschafter in der vorletzten Sitzung vom 22. Juni [1]) nochmals im Namen seiner Regierung mit seinem vorigen Vorschlag hervortrat, zur Information der Conferenz in den gemischten Bezirken zwischen Apenrade und Eckernförde die Bevölkerung gemeindeweise abstimmen zu lassen. *On n'a pas jugé utile,* hiess es in der von ihm verlesenen Instruktion des Ministers Drouyn de Lhuys [2]), *de faire un appel au vœu des populations là, où ce vœu semblait manifeste; mais on pourrait les consulter là, où il est douteux et où aucun autre moyen n'existerait plus pour établir un accord . . . Pour qu'il présentât d'ailleurs les garanties désirables, il serait utile d'établir que toute force militaire serait préalablement éloignée, et que les suffrages seraient exprimés en dehors de toute pression* [3]).

Da jedoch auch dieser Antrag bei dem principiellen Gegensatz der vereinigten Mächte wiederum scheiterte, so ging die Conferenz in der Sitzung vom 25. Juni 1864 nach den üblichen Formalitäten und Dankesworten resultatlos auseinander, um an Stelle des Plebiscits die Waffen über das Schicksal der Elbherzogtümer entscheiden zu lassen.

§. 7.

Das Plebiscit in Venetien.

Als in dem grossen Entscheidungskampfe um die Hegemonie in Deutschland Oesterreich gegen Preussen unterlegen war, wurde Napoleon vom Kaiser Franz Joseph zum Vermittler bei den bevorstehenden Friedensunterhandlungen angerufen. Napoleon ergriff gerne diese günstige Gelegenheit, um von

1) Martens a. a. O. S. 431 ff.

2) Staatsarchiv B. 8 S. 270.

3) Vergl. dessen Circulardepesche vom 28. Juni: *Nous avons suggéré d'appeller les populations qui restaient l'objet du litige à exprimer elles mêmes leur sentiment et à fournir ainsi à la conférence les données nécessaires pour tracer de la manière la plus équitable la ligne de démarcation;* Staatsarchiv B. 12 S. 271.

Oesterreich die Abtretung Venetiens an Italien zu erlangen, das er Cavour bereits zu Plombières versprochen hatte, ohne jedoch diesem Versprechen bis jetzt nachgekommen zu sein, und Italien war denn auch dem Waffenstillstande zwischen den kriegführenden Mächten beigetreten, in der Erwartung, dass die venetianische Bevölkerung aufgefordert werde, ihre Wünsche bezüglich der Annexion auszudrücken, das würdigste und den Principien sowohl der Französischen als der Italienischen Politik entsprechendste Mittel, wie es in einer Depesche des italienischen Ministers an den Gesandten in Paris heisst[1]).

Am 11. August schrieb Napoleon an den König von Italien[2]): *Monsieur, mon frère! Mon but a toujours été de rendre la Vénétie à elle même, afinque l'Italie fût libre des Alpes à l'Adriatique. Maitresse de ses destinées la Vénétie pourra bientôt par le suffrage universel exprimer sa volonté.*

Oesterreich seinerseits war zur Abtretung Venetiens an Napoleon sofort bereit, erhob jedoch Schwierigkeit, in eine Verhandlung darüber mit Italien sich einzulassen, zumal auf Grundlage einer Abstimmung der venetianischen Bevölkerung. Oesterreich, welches durch die Anerkennung des Plebiscits seine höchsten Grundsätze preis gegeben hätte, wies die italienische Forderung scharf zurück: man habe Venetien dem Kaiser Napoleon abgetreten und werde jeder Verfügung desselben über das Land zustimmen. Von einer fortdauernden französischen Dazwischenkunft wollten dagegen die Italiener nicht reden hören.

Nach langwierigen Unterhandlungen zwischen Paris, Wien und Berlin[3]) schlug der französische Minister Drouyn de Lhuys eine Vermittelung vor, welche die formalen Schwierigkeiten dadurch zu umgehen suchte, dass im Cessionsvertrage Oesterreich zu Liebe die Abtretung an Frankreich, Italien zu Gefallen die Abstimmung der Bevölkerung erwähnt werden sollte, und auf Grundlage dieser französischen Formulierung wurde in dem Wiener Vertrage vom 3. Oktober 1866, in dessen Art. 3

1) Staatsarchiv B. 12 S. 88.
2) Moniteur, 1. September 1866.
3) Sybel a. a. O. B. 5 S. 401 ff.

Oesterreich seine Zustimmung zur Vereinigung Lombardo-Venetiens mit dem Königreich Italien gab, folgende Einleitung gewählt, welche den berechtigten Wünschen der beiden Contrahenten Rechnung trug[1]):

Sa Majesté l'Empereur d'Autriche ayant cédé à sa Majesté l'Empereur des Français le royaume Lombard-vénétien: Sa Majesté l'Empereur des Français de son côté s'étant déclaré prêt à reconnaître la réunion dudit royaume Lombard-vénétien aux Etats de sa Majesté le Roi d'Italie sous réserve du consentement des populations dûment consultés . . .[2]).

Nachdem Oesterreich das Land dem französischen General Leboeuf abgetreten, übergab es dieser am 19. Oktober der Stadtvertretung von Venedig, las den italienischen Vertretern nochmals den Brief seines Kaisers an Viktor Emanuel vor und hielt im Anschluss hieran eine Anrede, in der er sich über Plebiscit folgendermassen äusserte[3]): *Par le respect pour le droit des nationalités et pour la dignité des peuples, l'Empereur a voulu laisser aux Vénétiens le soin de manifester leur voeu. Ils sont dignes de comprendre cet hommage rendu à la souveraineté populaire, sur la quelle reposent les gouvernements de la France et de l'Italie . . . Nous déclarons remettre la Vénétie à elle même pour que les populations, maîtresses de leur destinée, puissent exprimer librement, par le suffrage universel, leurs voeux au sujet de l'annexion de la Vénétie au royaume d'Italie.*

Nach der Übergabe besetzte das italienische Heer die Festungen, und wenige Tage darauf bestätigte die venetianische Bevölkerung durch feierliches Plebiscit ihren Willen sich mit Italien vereinigt zu sehen. Se. Majestät, heisst es in einem Schreiben des italienischen Ministers Visconti-Venosta

1) Staatsarchiv B. 12 S. 125.

2) Vgl. über diesen Punkt noch die Depesche des italienischen Ministers an den Gesandten in Paris, Staatsarchiv B. 12 S. 102, den Bericht an den Gesandten in Berlin, Staatsarchiv B. 12 S. 104, das *exposé de la Situation de l'Empereur présenté au Sénat et au Corps Législatif* vom 15. Februar 1867, Staatsarchiv B. 12 S. 161, den Bericht des französischen Ministers an den Botschafter in Wien, Staatsarchiv B. 12 S. 196.

3) Staatsarchiv B. 12 S. 151.

an die Gesandten in Paris und Berlin[1]) nahm das glänzende Resultat der Abstimmung dieser edlen Provinzen an.

Am 4. November wurde durch nachstehendes Dekret[2]) die Einverleibung in das Königreich verfügt:

In Anbetracht des Ergebnisses der Volksabstimmung, durch welche die Bürger der befreiten Italienischen Provinzen, zusammenberufen in den Comitien des 21. und 22. Oktober, erklärt haben, sich mit dem Königreich Italien unter der constitutionellen Monarchie Viktor Emanuels II. und seiner Nachkommen zu vereinigen . . .

Art. 1: Die Venetianischen Provinzen bilden einen integrierenden Bestandteil des Königreichs Italien.

§ 8.

Der Artikel V des Prager Friedens.

A. Die Entstehungsgeschichte des Art. V.

Wie der Wiener Friede für Oesterreich den Verlust Venetiens im Gefolge hatte, so entriss ihm der Prager Friede, der den Kampf mit Preussen beendigte, die vor einigen Jahren erkämpften Elbherzogtümer.

Napoleon, der, wie wir oben gesehen, vom Kaiser Franz Joseph als Vermittler angerufen war, stellte als Basis der Friedensunterhandlungen auch folgende Bedingung[3]): *Les duchés de l'Elbe seront réunis à la Prusse sauf les districts du nord du Schleswig dont les populations, librement consultées, désireraient être rétrocédées au Danemark.* Am 23. Juli legte Bismarck der ersten Beratung mit den oesterreichischen Unterhändlern einen Tags zuvor niedergeschriebenen Entwurf zu Grunde, dessen 3. Artikel die Bestimmung des Napoleonischen Programms wiederholte[4]) und der als Art. 3 in den Präliminar-Frieden von Nikolsburg Aufnahme fand[5]).

1) Staatsarchiv B. 12 S. 147.

2) Staatsarchiv B. 12 S. 152.

3) Bericht des französischen Ministers an die Botschafter in Wien und Berlin, Staatsarchiv B. 12 S. 189.

4) Sybel a. a. O. B. 5 S. 287.

5) Staatsarchiv B. 11 S. 166.

Se. Majestät der Kaiser von Oesterreich überträgt auf Seine Majestät den König von Preussen alle Seine im Wiener Frieden vom 30. Oktober 1864 erworbenen Rechte auf die Herzogtümer Holstein und Schleswig mit der Massgabe, dass die Bevölkerungen der nördlichen Distrikte von Schleswig, wenn sie durch freie Abstimmung den Wunsch zu erkennen geben, mit Dänemark vereinigt zu werden, an Dänemark abgetreten werden sollen.

Bismarck hatte nun niemals ein Hehl daraus gemacht, dass ihm jene dem alten Wunsche Napoleons zugestandene Clausel, betreffend die Rückgabe Nordschleswigs an Dänemark, durchaus nicht zur Freude gereiche. Als nun während der Wiener Verhandlungen sich ein lebhafter Widerstreit zwischen Oesterreich auf der einen, und Frankreich und Italien auf der andern Seite erhob, machte Baron Brenner seinem preussischen Collegen das Anerbieten, die schleswiger Clausel aus dem Friedensvertrage wegzulassen, wenn Preussen in jenem Streite Oesterreichs Ansprüche unterstütze; aber ehe es noch zu einem Beschlusse gekommen war, hatte der französische Botschafter am Wiener Hofe, der Herzog von Gramont, die Sache erfahren, und trat darauf der französische Gesandte in Berlin, Graf Benedetti, bei Bismarck ein, um ihn über den Vorgang zu interpellieren und Frankreichs Auffassung nachdrücklichst in Erinnerung zu bringen. Bismarck gab ohne Widerspruch dem Botschafter die Zusage, dass die Clausel in dem Friedensvertrage stehen bleiben solle[1]), und auf diese Weise ging der Artikel unverändert als Art. V in den Prager Friedensvertrag vom 23. August 1866 über[2]).

Der Artikel war zwar durch das Machtwort Napoleons in den Vertragstext aufgenommen worden; aber jetzt erhob sich die Frage, auf welche Weise das im Art. V vorgeschriebene Plebiscit zur Ausführung gebracht werden solle, ein Rätsel, über dessen Lösung im Momente des Vertragsschlusses wohl niemand Auskunft geben konnte.

1) Sybel, a. a. O. B. 5 S. 400.
2) Staatsarchiv B. 11 S. 177.

B. Die Stellung Dänemarks zum Plebiscit.

Dänemark, das wie wir wissen, auf der Londoner Conferenz von einem Plebiscit nur in den an Preussen abzutretenden Gebietsteilen etwas wissen wollte, war jetzt über diese Bestimmung höchst erfreut[1]): Ohne ein Opfer gebracht zu haben, war ihm durch die Gunst Napoleons ein Stück Land zugefallen[2]); denn dass die Abstimmung der Bevölkerung für den Anschluss an Dänemark ausfallen würde, daran zweifelte niemand, und so setzte man alle Hebel in Bewegung, um das Plebiscit in Bälde vor sich gehen zu lassen.

Am 12. Oktober sagte der König bei Eröffnung des Reichstages[3]): Preussen hat im Prager Friedensvertrage sich verpflichtet, an Dänemark den nördlichen Teil des Herzogtums Schleswig zurückzugeben, soferne die Bevölkerung desselben sich in freier Abstimmung dafür ausspreche.

Diese Bestimmung ist zwar bisher noch nicht zur Ausführung gebracht, jedoch der Wortlaut des Traktates und die nationale Richtung, in welcher sich die Europäischen Verhältnisse entwickeln, verbürgen Uns, dass auch Wir die Unsern Staat sichernden und für Unser Volk natürlichen Grenzen erreichen werden, dessen Ziel vor allem der Kaiser der Franzosen mit einem Interesse anerkannt hat, welches zu tiefem Danke verpflichtet.

Indess der Gegensatz zwischen Preussen und Dänemark trat jetzt noch schroffer als bei den Verhandlungen auf der Londoner Conferenz zu Tage, und in der Thronrede vom 5. Oktober 1868[4]) musste der König seinem Lande wiederum mitteilen, dass die vertraulichen Verhandlungen, welche die Königlich Preussische Regierung schon vor längerer Zeit mit Dänemark über eine Ausführung der im Art. V des Friedens zu

1) Am 26. Juli hatte der dänische Minister Dotézac Frankreich den Dank Dänemarks ausgesprochen, Staatsarchiv B. 12 S. 194.

2) Dass Napoleon sich der Dänen so standhaft annahm, war wesentlich die Frucht der Bemühungen des dänischen Agenten Hansen; vergl. Onken, Das Zeitalter des Kaisers Wilhelm, B. 1 S. 604.

3) Staatsarchiv B. 12 S. 8.

4) Staatsarchiv B. 15 S. 131.

Prag verheissenen freien Abstimmung der Bewohner Nordschleswigs eröffnet hatte, bis jetzt nicht zu einem Resultate geführt hätten.

Daraufhin überreichte am 21. Oktober das Folkething folgende Antwortadresse[1]): Das Thing beklagt tief, dass die vertraulichen Verhandlungen, welche mit der Königl. Preussischen Regierung wegen Ausführung der durch Art. V des Prager Friedens verheissenen freien Abstimmung der Bewohner Nordschleswigs geführt sind, bis jetzt nicht zu einem Resultate geführt haben. Wir halten mit Ew. Majestät die Hoffnung fest, dass es gelingen möge, zu einer Übereinkunft zu kommen, welche das Bedürfniss des Volkes befriedigt, ohne dem Reiche Preussen gegenüber künftige Schwierigkeiten zu bereiten.

Es lag jedoch nahe, dass eine Lösung des Knotens nicht in Kopenhagen, sondern in Berlin zu suchen war, und dass, so lange Preussen ebenso einseitig wie Dänemark seine Interessen in den Vordergrund stellte, die Ausführung des Plebiscits in weite Ferne gerückt und die Forderungen Dänemarks fromme Wünsche bleiben mussten.

C. Die Stellung Preussens zum Plebiscit.

Wenige Tage nach dem Friedensschlusse ging dem preussischen Abgeordnetenhause ein Gesetzentwurf zu, der im § 1 bestimmte[2]): Die Herzogtümer Holstein und Schleswig werden mit der Preussischen Monarchie auf Grund des am 23. August 1866 in Prag zwischen Preussen und Oesterreich abgeschlossenen Friedensvertrages vereinigt. Der Abstimmung in Nordschleswig war nur in den Motiven[3]), welche dem Entwurfe beigegeben waren, kurze Erwähnung gethan. Das Plenum betraute mit der Vorberatung der Vorlage eine Commission von 13 Mitgliedern, die sich in den Sitzungen eingehend mit der Frage beschäftigte, ob und inwieweit eine Abstimmung in Nordschleswig mit den Interessen Preussens vereinbar sei.

1) Staatsarchiv B. 15 S. 132.
2) Staatsarchiv B. 11 S. 250.
3) Staatsarchiv B. 11 S. 250.

Während der Beratung, heisst es in dem Sitzungsberichte[1]), sind der Commission:

a) 50 Petitionen mit 5139 Unterschriften aus 47 Ortschaften Schleswig-Holsteins, unter anderen aus Rendsburg, Neumünster, Kiel und Itzehoe, welche sich sämmtlich gegen die Einverleibung ohne vorgängige Zustimmung der Schleswig-Holsteinischen Landesvertretung aussprechen,

b) eine Petition des Bürgervereins zu Apenrade mit 12 Unterschriften,

c) eine Petition von 14 in Hamburg und Altona domizilirten Nordschleswigern, welche beide sich für die Einverleibung von ganz Schleswig-Holstein und gegen eine Abtretung der nördlichen Distrikte Schleswigs erklären, der Commission zur Prüfung gleichfalls überantwortet.

Verschiedene Commissionsmitglieder — und mit ihnen die Petenten der ersten 47 Petitionen — verlangten zur Rechtmässigkeit der Einverleibung in Preussen unbedingt die Zustimmung des Schleswig-Holsteinischen Volkes. Die Mehrheit der Commission hält diese Forderung für nicht gerechtfertigt. Wenn für die nördlichen Distrikte von Schleswig, also für den Dänischen Teil der Bevölkerung, im Art. V des Prager Friedens das Selbstbestimmungsrecht anerkannt sei, so entzögen sich die Motive hierzu nach der Erklärung der Königlichen Staatsregierung der Cognition des Landtages. Überdies unterliege jenes Recht in seiner Anwendung auf die Frage der Nationalität einer andern Beurteilung, als in Bezug auf die staatliche Verbindung innerhalb eines und desselben nationalen Staatswesens. Dessen ungeachtet verkannte die Commission nicht, dass eine Anerkennung der Einverleibung durch die Schleswig-Holsteinsche Bevölkerung im allseitigen Interesse liege. Bei der, auch durch die Petitionen dokumentirten, erregten Stimmung gegen Preussen lasse sich jedoch eine unbefangene, auf das Mass der gegenwärtig gegebenen Zustände politische Beurteilung und Selbstbestimmung nicht wohl erwarten, eine Ablehnung der Einverleibung vielmehr besorgen. Eine Berufung der Ständeversammlung mit dem Vorbehalt, ein ablehnendes Votum derselben bei

1) Staatsarchiv B. 11 S. 251 ff.

Seite zu legen, hiesse aber das Recht der Selbstbestimmung verhöhnen.

Vermöchte demnach das Selbstbestimmungsrecht der Bevölkerung der Elbherzogtümer in der Collision mit dem Recht und den Bedürfnissen der Deutschen Nation die Gründung eines selbständigen souveränen oder halbsuveränen Schleswig-Holsteinischen Staatswesens nicht zu rechtfertigen, so bliebe eben nur die Einverleibung in Preussen übrig. Die Bezugnahme auf den Prager Frieden, welche auf die eventuelle Abtrennung Nordschleswigs hinweist, ist nach der Erklärung des Herrn Regierungs-Kommissarius dazu bestimmt, etwaigen Reclamationen des Auslandes im Voraus zu begegnen. Für die event. abzutretenden Distrikte Nordschleswigs fehle es hingegen an aller und jeder Begrenzung. Die Sprachgrenze könne selbstverständlich nicht massgebend sein, da auch in den südlichen Teilen Schleswigs dänisch gesprochen werde; es liege nicht in der Stellung des Abgeordnetenhauses als einer Deutschen Landesvertretung, eine Vollmacht zu der unglücklichen Anwendung des Nationalitätsprinzips in Nordschleswig und damit vielleicht zur Preisgebung jener bis nach Flensburg sich erstreckenden Landschaften zu geben, auf deren Feldern für die Untrennbarkeit der Herzogtümer das meiste Deutsche, insbesonderheit Preussische Blut geflossen sei.

Nachdem die Commission also für die Einverleibung plaidirt, sprach sie zum Schlusse die Hoffnung aus, dass es den schwebenden Verhandlungen, welche nach der Erklärung der Königlichen Staatsregierung bisher zu Festsetzungen über die Grenzen und den Zeitpunkt der Abstimmung nicht geführt haben, demnächst gelingen werde, die Clausel des Art. V des Prager Friedens ganz zu beseitigen, eventuell die Abstimmung auf den nördlichsten Teil Schleswigs zu beschränken[1]).

Bei der am 20. Dezember stattfindenden Discussion über die Einverleibung Schleswig-Holsteins ergriff auch Minister-

1) Für die letzte Alternative tritt auch Holtzendorff ein: *Nous aurions sincèrement désiré que la situation de l'Allemagne lui permît de se concilier la loyale amitié du Danemark par la cession des districts les plus septentrionaux, essentiellement danois, très-peu mélangés du Slesvig; Revue de droit intern.* B. 10 S. 385.

präsident Graf v. Bismarck das Wort und gab im Laufe seiner Rede folgende interessanten Erklärungen über den Art. V[1]): Wären wir mit Schleswig-Holstein und mit Dänemark allein auf der Welt, so würde ein solcher Friedensparagraph nicht existieren. Nachdem er des weiteren darauf hingewiesen, wie er unter dem Drucke Frankreichs sich zur Aufnahme des Artikels entschlossen, fuhr er fort: Diesen Verhältnissen, meine Herren, verdankt diese Clausel ihre Entstehung. Die vage Fassung, die sie erhalten hat, lässt uns eine gewisse Latitude der Ausführung; ich halte aber für nötig anzuführen, dass, wenn wir auch der Amendirung der Commission nicht widersprechen, wir uns doch unmöglich durch die Commission und die Beschlüsse des Landtages von Verpflichtungen entbinden lassen können, die wir eingegangen sind, sondern wir müssen sie halten, aber wir werden sie so zur Ausführung bringen, dass über die Abstimmung, auf deren Grund wir verfahren, über deren Freiwilligkeit und Unabhängigkeit und über den definitiven Willen, der dadurch kund gegeben wird, kein Zweifel bleibt.

Trotzdem 4 Tage später Holstein und das gesamte Schleswig, im Widerspruche mit der Bestimmung des Art. V, durch Gesetz[2]) mit der Preussischen Monarchie vereinigt wurden, nahmen die Verhandlungen über die einzelnen Massnahmen bei der Durchführung des Plebiscits zwischen Preussen und Dänemark ihren Fortgang. Letzteres mochte wohl zur Einsicht gekommen sein, dass der Art. V nur noch auf dem Papier bestände, und dass Preussen im Ernste gar nicht daran dächte, das Plebiscit zur Ausführung zu bringen. Wie dem auch sein mag, je mehr sich die Unterhandlungen in die Länge zogen, desto grösser wurde die Spannung zwischen beiden Mächten und desto schroffer der Ton der Schriftstücke. Wie wenig unter diesen Umständen an eine gütliche Verständigung gedacht werden konnte, zeigt uns eine Note[3]), welche am 18. Juni 1867 der preussische Gesandte am Dänischen Hofe dem dortigen

1) Staatsarchiv B. 11 S. 421 ff.
2) Staatsarchiv B. 11 S. 428.
3) Staatsarchiv B. 13 S. 83.

Minister des Auswärtigen überreichte. Zu ihrem lebhaften Bedauern, heisst es daselbst, hat die Preussische Regierung in einer vertraulich mitgeteilten Depesche des Herrn Ministers von Friys an den Herrn v. Quaade v. 1. d. M. anstatt der gehofften bestimmteren Erklärungen nur den Hinweis auf die bestehenden Gesetze und Verträge gefunden, welche der Herr Minister für so vollkommen ausreichend hält, dass jede weitere Garantie überflüssig und sogar bedenklich sein würde. Die Regierung des ergebenst Unterzeichneten glaubt in dieser vorläufigen Äusserung nicht die definitive Auffassung der Königl. Dänischen Regierung erkennen zu sollen. Deutsche Gemeinden wider ihren Willen und mit dem Verluste jedes Rechtes auf ihre nationalen Eigentümlichkeiten an ein fremdes Land abzutreten, hat der Prager Friedensvertrag Preussen nicht verpflichtet. Die Königliche Regierung hat eben durch jenen Artikel des Friedensvertrages gezeigt, dass sie auf die Wünsche und auf die Nationalität der Bevölkerung nach Möglichkeit Rücksicht nehmen will; sie ist aber dabei verpflichtet, diese Rücksicht vor allem den eigenen Landsleuten gegenüber nicht ausser Augen zu setzen.

Der Unterzeichnete ist daher von seiner Regierung beauftragt worden, an den Herrn Conseil-Präsidenten amtlich die Anfrage zu richten, ob die Königlich Dänische Regierung sich im Stande glaube, Einrichtungen zu treffen und Massregeln in Aussicht zu stellen, welche für den Schutz und die Sicherung der nationalen Eigentümlichkeit der in den etwa abgetretenen Gebietsteilen einzeln oder in Gemeinden wohnenden Deutschen bestimmte Bürgschaften geben, und welcher Art, in individueller, lokaler und communaler Beziehung, diese Garantien sein würden? — oder ob sie eine solche Berücksichtigung und Erhaltung der nationalen Eigentümlichkeit künftiger Deutscher Unterthanen für unmöglich erachtet, oder wenigstens darüber im voraus bestimmter sich zu erklären definitiv ablehnt? Es bedarf nicht erst der Bemerkung, dass von der Beantwortung dieser Fragen der Umfang der beabsichtigten Abstimmung resp. Abtretung abhängig ist; und je mehr die Königl. Regierung wünscht, durch den Abschluss dieser Angelegenheit sowohl der Stimmung der Bevölkerung Rechnung zu tragen, als auch der

Königl. Dänischen Regierung einen Beweis ihrer freundschaftlichen Gesinnung zu geben, um so mehr muss sie auch erwarten, dass die letztere durch ein entsprechendes Entgegenkommen ihr die Beschleunigung möglich machen werde.

D. Die Stellung Oesterreichs zum Plebiscit.

Oesterreich hatte es sich nicht versagen können, entgegen allen seinen früheren Traditionen und natürlichen Interessen, das Prinzip der allgemeinen Abstimmung in Nordschleswig zu stipulieren, zunächst mit Rücksicht auf den von ihm angerufenen mächtigen Vermittler, sodann in dem Streben, der Macht Preussens im Norden einen kleinen Abbruch zu thun, auf die Triumphe Preussens einen kleinen Schatten fallen zu lassen[1]). Was aber auch das Motiv seines Handelns gewesen sein mochte, so viel war klar, dass die Verpflichtung, wie sie Art. V constituirte, nur Oesterreich gegenüber bestand, eine Ansicht, welche Bismarck, um etwaigen Interventionsgelüsten Dritter vorzubeugen, mit grossem Nachdruck betonte. Als unrichtig bestreite ich die Behauptung, äusserte er im Norddeutschen Reichstage[2]), dass irgend ein Einwohner von Schleswig aus dem Vertrage, den Preussen mit Oesterreich abgeschlossen hat, ein Recht ableiten könnte auf die Abstimmung. Nur Se. Majestät der Kaiser von Oesterreich hat das Recht, von uns die Ausführung des Prager Friedens zu fordern, in welchem Masse, das lässt der Inhalt des Prager Friedensinstruments selbst unbestimmt; er lässt der Preussischen Regierung darin eine Latitude, er überlässt ihr, sich derselben nach ihrer Auffassung der Billigkeit und der eigenen Interessen des Preussischen Staates zu bedienen. Die Grenze, die wir in dieser Beziehung nicht überschreiten dürfen und wollen, wird gezogen durch das Interesse des Preussischen Staates an seiner militärischen Sicherheit. Ich will hier unerörtert lassen, ob wir zur Feststellung dieser Linie einer Uebereinstimmung mit Oesterreich bedürfen. Wenn es vom kaiserlichen Kabinette verlangt würde, so würden wir uns den Verhandlungen darüber nicht entziehen, nämlich

1) Thudichum, Verfassungsrecht des Norddeutschen Bundes S. 58.
2) Verhandlungen des 1. ordentlichen Reichstags S. 219.

Verhandlungen über die Frage, ob wir hierzu verpflichtet sind oder nicht. Jedenfalls wird es notwendig sein, auch ehe zur Ausführung dieser Bestimmung geschritten wird, mit der Königlich Dänischen Regierung darüber zu verhandeln, ob sie die Rückcession und in welchem Umfange, unter welchen Bedingungen sie sie annehmen will. Wir können, wenn diese Cession Deutsche Einwohner mit in sich begriffe, und zwar solche, die laut erklären, Deutsche bleiben zu wollen, nicht anders zu ihr schreiten, meines Erachtens, als indem wir das Geschick der Deutschen entweder durch Enclaven, die wir vorbehalten, sicher stellen oder dadurch, dass wir mit Dänemark einen Staatsvertrag abschliessen.

Die oesterreichische Staatsregierung säumte denn auch nicht, aus diesen Erörterungen des Bundeskanzlers die praktischen Consequenzen zu ziehen. In einem Schreiben vom 28. März 1867 an den Gesandten in Berlin[1]) spricht Beust den Wunsch beschleunigter Ausführung des Art. V aus. Es ist Ew. nicht unbekannt geblieben, heisst es daselbst, dass die Bestimmung wegen Wiederabtretung der nördlichen Distrikte Schleswigs an Dänemark nicht auf Veranlassung der Kaiserlich Oesterreichischen Regierung in das Prager Friedensinstrument aufgenommen worden ist. Diese Bestimmung existiert indessen, und sie lässt uns gewissermassen als Sachwalter für ein Interesse erscheinen, zu dessen Vertretung wir ohne dieselbe uns nicht den Beruf zuschreiben würden. Das Königlich Preussische Kabinet wird uns sicher darin Gerechtigkeit leisten, dass wir uns in Bezug auf diesen Gegenstand seither die vollständigste Zurückhaltung auferlegt haben. Wenn die Königliche Regierung gewünscht hat, Zeit und Gelegenheit für die Ausführung der erwähnten Stipulation wählen zu können, so ist sie von uns durchaus nicht beengt worden[2]), wiewohl uns von anderer Seite her begreif-

1) Staatsarchiv Bd. 14 S. 217.

2) Vergl. auch die Übersicht der den Delegationen vorgelegten Correspondenzen des K. K. Ministeriums des Äusseren vom Novemb. 1866 bis Ende 1867: In ebenso versöhnlichem Geiste und mit denselben Rücksichten, wie die im Innern Deutschlands schwebenden Fragen, hat die Regierung Seiner Majestät auch die Nordschleswigsche Angelegenheit betrachtet, in welcher der Prager Friedensvertrag in seinem 5. Artikel die

licher Weise schon mancher Ausdruck des Bedauerns über die stattfindende Zögerung nahe getreten ist. Neuerlich hat nun aber Herr Graf von Bismarck in einer Sitzung des Norddeutschen Reichstags ausdrücklich hervorgehoben, dass Oesterreich allein legitimirt sei, die Erfüllung des Art. V des Prager Vertrages zu verlangen. Wir glauben annehmen zu dürfen, dass diese öffentliche Erklärung nicht nur die Interpellation der beiden Nordschleswigschen Abgeordneten zurückweisen sollte, sondern auch mit der Intention verbunden war, es nicht zu einer Einmischung dritter Mächte in dieser Angelegenheit kommen zu lassen. Bei längerem Offenhalten der Frage konnte jedoch dieser Zweck, dem wir uns vollkommen anschliessen, leicht verfehlt werden, und wir erachten uns daher für verpflichtet, Ew. zu beauftragen, den in Rede stehenden Punkt des Friedensvertrages in diesem Sinne bei dem Königlichen Herrn Minister-Präsidenten vertraulich in Anregung zu bringen. Eines förmlicheren Schrittes, als einer solchen vertraulichen Erwähnung, bedarf es nach unserem Ermessen nicht, da nach dem Wortlaut des mehrgedachten Friedensartikels die Abstimmung in Nordschleswig nicht von einem diesfalls von Oesterreich speziell zu stellenden Verlangen abhängig gemacht ist.

Oesterreich musste alsbald die Folgen einer ebenso kleinlichen als kurzsichtigen Politik tragen: Auf der einen Seite war es gezwungen, als Paciscentin des Vertrags für die Erfüllung desselben formell einzustehen, andererseits war man nicht geneigt, es wegen Dänemarks mit der Preussischen Regierung zu verderben[1]). In welch missliche Lage unter diesen Umstän-

Spur der Vermittlung Frankreichs an sich trägt; Staatsarchiv B. 14 S. 160.

1) Vergl. die Übersicht der den Delegationen vorgelegten Correspondenzen des K. K. Ministeriums des Aeussern vom Januar bis November 1868: Die Nordschleswigsche Angelegenheit betreffend, ist die Kaiserlich Königliche Regierung ihrer bereits aus den früheren Mitteilungen bekannten Auffassung vollkommen treu geblieben. In dem nicht auf ihren Betrieb entstandenen Art. 5 des Prager Friedensvertrages, durch welchen sie die Empfängerin eines Versprechens geworden ist, an dessen Erfüllung nicht sie selbst interessirt ist, hat sie keine Veranlassung erblicken können, nach irgend einer Seite hin durch eine bestimmte Initiative einen

den die Oesterreichische Regierung allmählich geriet, geht am besten aus einem Schreiben Bensts vom 1. April 1868[2]) hervor, in welchem er den Gesandten in Berlin über die Stellung Oesterreichs zum Art. V instruirt: Ich habe wiederholt hervorgehoben, dass wir ungeachtet der Einschaltung des Preussischen Cessionsversprechens in den Prager Vertrag kein Verlangen tragen, uns in diese Angelegenheit einzumischen. Als Graf Bismarck im Norddeutschen Reichstage unsere ausschliessliche Legitimation zur Betreibung dieser Sache betonte, nahmen wir hievon Anlass, das Wort zu ergreifen, doch geschah dies, wie Ew. Excellenz sich erinnern, durchaus ohne die Absicht, auf die Entschliessungen der Königl. Preussischen Regierung eine Pression auszuüben. Wir begnügten uns darauf hinzuweisen, dass es gewiss dem Zwecke der Sicherung des Friedens entspreche, rechtzeitig für den Abschluss streitiger Fragen zu sorgen und unleugbar gegründeten Ansprüchen zu genügen. Weiter wollten wir nicht gehen, und am wenigsten, wozu uns auch in der That kein Anlass geboten war, für irgend eine dritte Macht eintreten, oder einer solchen irgend eine Handhabe zur Beteiligung an den ferneren Wendungen der Frage darbieten. Ich musste nun allerdings dem Baron Werther bekennen, dass mir Zögerungen des Berliner Kabinets, eine Verbindlichkeit zu erfüllen, die man denn doch im Grundsatze zu bestreiten nicht vermöge, dem allgemeinen Interesse an Sicherheit des Friedens nicht eben förderlich zu sein scheinen.

E. Die Revision des Art. V.

Je mehr in Oesterreich der alte Groll gegen den Sieger von 1866 schwand, und je wertvoller daselbst ein gutes Einvernehmen mit Deutschland bei den Wirren im Orient wurde,

für ihre Beziehungen zu den unmittelbar betheiligten Mächten vielleicht unachteiligen Druck auszuüben. Sie hat aber anderseits die Stellung, die sie als Paciscentin des erwähnten Artikels einnimmt, keineswegs verleugnet, sondern dieselbe bei jedem gegebenen Anlass zu benützen getrachtet, um durch ihre Sprache auf die gegenüberstehenden Ansprüche mässigend einzuwirken und den Betheiligten in deren eigenem Interesse die rechtzeitige Erledigung dieses Streitpunktes anzuempfehlen; Staatsarchiv B. 15 S. 137.

2) Staatsarchiv B. 15 S. 165.

um so weniger hatte man Lust, sich wegen Dänemarks mit dem mächtigen Nachbar zu entzweien. Trotzdem es bei dem guten Einvernehmen zwischen den beiden Staaten ausgeschlossen war, dass Oesterreich eines Tages die Nordschleswigsche Frage zum Vorwande eines Krieges benützen würde, war es gegenüber der feindseligen Haltung des Herzogs von Cumberland gegen die Neugestaltung Deutschlands und dem Rückhalt, den seine Bestrebungen in Dänemark fanden[1]), dennoch von hoher Bedeutung, dass die Schlussbestimmung des Art. V auf dem Vertragswege zwischen Deutschland und Oesterreich aufgehoben und damit ein Stoff für stets wiederkehrende Verwicklungen hinweggeräumt wurde, und am 12. Februar 1879 konnte Kaiser Wilhelm bei Eröffnung der Reichstagssession dem deutschen Volke die bereits vollzogene Ratification des Vertrages mitteilen. Die Ungewissheit, heisst es in der Thronrede[2]), in welcher die Schlussbestimmung von Art. V des Prager Friedens von 1866 die Zukunft der Einwohner der nördlichen Distrikte von Schleswig erhielt, hat Mich, nachdem die Lösung dieser Frage in wiederholten Unterhandlungen mit Dänemark nicht gelungen war, veranlasst, mit Sr. Majestät dem Kaiser von Oesterreich und Könige von Ungarn in Verhandlung über eine Abänderung jenes Artikels zu treten. Den gegenseitigen freundschaftlichen Beziehungen beider Reiche entsprechend, ist eine Vereinbarung beider Höfe in dem gewünschten Sinne zu Stande gekommen und am 11. Januar dieses Jahres ratifizirt worden.

Dieser hochbedeutende Vertrag, der die nordschleswigsche Frage endgültig aus der Welt schaffte, war am 11. Oktober 1878 zu Wien abgeschlossen worden und hat folgenden Wortlaut[3]):

Nachdem die in Art. V des zwischen Sr. Majestät dem Deutschen Kaiser und König von Preussen und Sr. Majestät dem Kaiser von Oesterreich etc. am 23. August 1866 zu Prag abgeschlossenen Friedens enthaltenen Bestimmungen in Betreff der Modalität, eine Retrocession der nördlichen Distrikte

1) Weber, Allgemeinn Weltgeschichte B. 15 S. 1200.
2) Staatsarchiv B. 36 S. 150.
3) Staatsarchiv B. 36 S. 208.

Schleswigs an Dänemark, zur vertragsmässigen Durchführung noch nicht gelangt sind; nachdem Se. Majestät der Deutsche Kaiser etc. den Wert zu erkennen gegeben hat, welchen Er auf die Beseitigung dieser Modalität des Friedens legen würde, anderseits Se. Majestät der Kaiser von Oesterreich etc. die Schwierigkeiten würdigt, welche sich der Durchführung des in jenem Artikel niedergelegten Principes entgegenstellen . . . ., so haben die hohen Kontrahenten übereinstimmend für nothwendig erkannt, eine Revision des oben bezeichneten Artikels eintreten zu lassen.

Art. I. Die in dem zwischen Sr. Majestät dem König von Preussen und Sr. Majestät dem Kaiser von Oesterreich etc. am 23. August 1866 zu Prag abgeschlossenen Friedensvertrage niedergelegte Vereinbarung, wonach der Uebertragung der Sr. Majestät dem Kaiser von Oesterreich durch den Wiener Friedensvertrag vom 30. Oktober erworbenen Rechte auf die Herzogthümer Holstein und Schleswig an Se. Majestät den König von Preussen eine Modalität hinzugefügt ist, wird hierdurch aufgehoben, so dass die Worte im Art. V des genannten Vertrages vom 23. August 1866:

„Mit der Massgabe, dass die Bevölkerungen der nördlichen Distrikte von Schleswig, wenn sie durch freie Abstimmung den Wunsch zu erkennen geben, mit Dänemark vereinigt zu werden, an Dänemark abgetreten werden sollen"

ausser Gültigkeit gesetzt werden.

So war endlich nach einem Zeitraume von 12 Jahren der Vertrag in das Sterberegister eingetragen, der, wie Holtzendorff[1]) zutreffend bemerkt, schon bei seiner Entstehung ein todtgebornes Kind war[2]).

§ 9.

Das Plebiscit in der Luxemburger Frage.

Wie Napoleon im Jahre 1860 angesichts der Veränderungen in Norditalien „zur Sicherung der französischen Grenzen" Savoyen und Nizza annektirt hatte, so gedachte er auch im Jahre 1867 angesichts der Begründung des mächtigen Nord-

1) *Revue du droit internat.* B. 10 S. 582.

2) Das nähere über über diesen Vertrag s. unten § 22.

deutschen Bundes die Theorie des „freien Selbstbestimmungsrechts der Völker" zur Erwerbung Luxemburgs zu verwerten[1]) und trat mit dem Könige von Holland in Unterhandlungen ein. Als jedoch die Erwiderung, welche Bennigsens Interpellation im Reichstage erhalten, gezeigt hatte, dass Preussen niemals in eine Cession Luxemburgs an Frankreich einwilligen würde, suchte Napoleon die Angelegenheit als sehr harmlos hinzustellen, und in seinem Auftrage teilte der Minister Moustier dem Parlamente mit, dass die Kaiserliche Regierung getreu ihren Principien auf die Erwerbung Luxemburgs nur dann eingehen würde, wenn abgesehen von anderen Voraussetzungen *le vœu des populations manifesté par le suffrage universel*[2]) sich für den Anschluss an Frankreich ausgesprochen hätte.

Dass eine solche Volksabstimmung das erwünschte Resultat liefern würde, darüber konnte bei der grossen Vorliebe der Luxemburger für alles Französische kein Zweifel obwalten, obwohl in einem „Notschrei aus Luxemburg," den Bennigsen bei seiner Interpellation vom 1. April vorlas, folgende Stelle vorkam[3]): Ja, sagte man sich nicht allzulaut, wir seien im geheimen Einverständniss schon längst von Preussen aufgegeben. Sie dürften sicher sein, dass es an eklatanter Offenbarung der Gesinnung nicht fehlen würde. Käme es zu einem *suffrage universel*, so genügte eine nur etwas bestimmte Aussicht auf einen irgend annehmbaren Vertrag mit Preussen, um das Votum überall im deutschen Sinne zu sichern".

Indess kam das Projekt eines Plebiscits diesmal nicht über den Rahmen der vertraulichen Besprechungen hinaus: die Zeiten von 1860 hatten sich geändert, und Napoleon, der zu einem Waffengange mit Preussen noch nicht gerüstet war, musste die Entscheidung über die Luxemburger Frage der in London zusammentretenden Conferenz überlassen.

1) In einer Circularnote des Ministers Drouyn de Lhuys vom 15. April heisst es: *Nous sommes uniquement préoccupés d'assurer à nos frontières leurs conditions légitimes de sécurité. Nos préoccupations se concentront exclusivement sur les considérations qui touchent à la sécurité de notre frontière;* Staatsarchiv B. 13 S. 46.

2) Staatsarchiv B. 13 S. 40.

3) Staatsarchiv B. 13 S. 29.

§ 10.

Das Plebiscit im Kirchenstaat.

Wie Italien im Jahre 1866 das Kriegsunglück Oesterreichs benützt hatte, um sich Venetien einzuverleiben, so säumte es auch 1870 nicht, nach der Niederlage des französischen Kaiserreichs durch die „Eroberung" des Kirchenstaats das Einheitswerk zu vollenden.

Nachdem die Truppen Viktor Emanuels Rom besetzt hatten, beschloss die Regierung, wie dies auch bei den früheren Annexionen der Fall war, das Volk selbst auf dem Wege einer allgemeinen Abstimmung über die Einverleibung des Kirchenstaats in Italien entscheiden zu lassen, und das Ministerium legte folgende Formel zur Abstimmung vor[1]: Im Vertrauen darauf, dass die geistliche Unabhängigkeit des Papstes gewahrt bleibe, wollen wir die Annexion an die constitutionelle Monarchie Viktor Emmanuels II. und seiner Nachkommen. Gegen diese Formulierung erhob sich jedoch eine heftige Opposition, und in Rom setzte man es durch, dass die Abstimmungsformel einfach die Vereinigung mit dem Königreich Italien aussprach, ohne irgend welchen Vorbehalt zu Gunsten der geistlichen Gewalt des Papstes[2]. Am 2. Oktober fand dann die Urabstimmung statt, welche sich fast einstimmig für den Anschluss an Italien aussprach; von 167548 eingeschriebenen Wählern hatten 135291 ihre Stimme abgegeben: 133681 stimmten mit Ja, 1507 mit Nein, während 103 Stimmzettel ungültig waren[3].

Über den äusseren Vorgang gibt der Berichterstatter der „Allgemeinen Zeitung" folgende anschauliche Schilderung[4]: Auf 12 Plätzen der Stadt waren Buden errichtet, welche am Giebel die Initialen *S. P. Q. R.* trugen. Hinter dem grünweiss-rot drapirten Tische standen einige Herrn und fungirten als die Priester des Plebiscits. Die heilige Handlung ging also vor sich: Einer nach dem andern der Abstimmenden betrat

1) Allgemeine Zeitung Nr. 274.
2) Allgemeine Zeitung Nr. 277.
3) Allgemeine Zeitung, Beilage Nr. 281.
4) Allgemeine Zeitung, Beilage Nr. 282.

die Stufen, die hinauf führten von der linken Seite, überreichte den Herrn den ihm zur Legitimation dienenden Einschreibzettel, erhielt dafür 2 Karten mit aufgedrucktem „Ja“ und „Nein“, warf die Ja-Karte in die Urne auf dem Tisch und stieg auf der rechten Seite hinunter, indem er die Nein-Karte mit höhnisch lächelnder oder vornehm verächtlicher oder finster zorniger Geberde in Stücke riss.

Nachdem am 6. Oktober das Ergebniss auf dem Kapitol feierlich verkündet und Deputationen dem Könige das Resultat übermittelt hatten, wurde durch Dekret vom 9. Oktober[1]) Rom und die römischen Provinzen für einen integrirenden Bestandteil des Königreichs Italien erklärt.

Um jedoch die einmal gewählte Rolle getreu bis ans Ende fortzuspielen, siedelte der Hof erst dann nach Rom über, nachdem die Abgeordnetenkammer am 21. Dezember den Gesetzentwurf betreffs des Plebiscits mit 239 gegen 20 Stimmen angenommen hatte[2]). — Die weltliche Herrschaft des Papstes hatte aufgehört zu existieren.

§ 11.

Das Plebiscit auf der Insel St. Barthelemy.

Als Schweden durch Vertrag vom 10. August 1877 die Insel St. Barthelemy gegen eine Entschädigung von 400000 Frs. an Frankreich abtrat, da benützten die Contrahenten das Plebiscit als willkommenes Mittel, dem Vertrage den Charakter eines Kaufgeschäftes zu benehmen, dadurch dass sie den Inselbewohnern auf dem Wege der Abstimmung die Entscheidung in die Hand gaben.

Nachdem im Eingange des Vertrages von den Vorteilen gesprochen ist, welche aus einer Vereinigung der Insel mit den französischen Besitzungen erwachsen werden, heisst es im Art. 1[3]): *La Majesté le Roi de Suède et de Norrége rétrocède à la France l'île de Saint-Barthélemy . . . Cette rétrocession est faite sous la réserve expresse du consentement*

1) Allgemeine Zeitung Nr. 287.

2) Allgemeine Zeitung Nr. 293.

3) Martens, *Nouv. rec. génér. de traités par Samwer et Hopf*, Serie 2 T. 4 S. 366.

de la population de Saint Barthélemy et, en outre, aux conditions énumérées dans un protocol spécial.

Daraufhin wurde in einem am 30. Oktober zwischen Decazes und Akermann abgeschlossenen Protokoll die Bevölkerung der Insel für Unterthanen Frankreichs erklärt, *ayant été consulté conformément à l'article 1er de la convention en faveur d'une réunion de cette île aux possessions françaises*[1]).

§ 12.

Die Debatten über das Plebiscit bei der Abtretung Helgolands.

Man war bereits allgemein der Ansicht, dass in den germanischen Staaten die Plebiscit-Theorie zu den veralteten Institutionen des Völkerrechts gehöre, als dieselbe in den Julitagen des vorigen Jahres bei Gelegenheit der Debatten im englischen Parlamente über das deutsch-englische Abkommen vom 1. Juli von der Opposition als Angriffswaffe gegen das Ministerium Salisbury benützt wurde, indem man die Forderung stellte, es hätten die Helgoländer selbst durch Abstimmung darüber zu entscheiden, ob ihre Insel an Deutschland abgetreten werden solle.

Nachdem die Agitation für das Plebiscit schon vorher durch einflussreiche Blätter wie die „Daily News" und „Pall Mall Gazette" eröffnet war, versuchte bei der ersten Lesung im Oberhause[2]) der 73jährige Carl De La Warr die Gemüter für die Inselbewohner einzunehmen, die als freie britische Unterthanen einem von Abgaben beladenen und durch Militär- und Marine-Wehrpflicht unterdrückten Lande ausgeliefert würden. Hierauf entgegnete Lord Salisbury, bei der helgoländischen Frage handele es sich überhaupt nicht mehr um das Wollen oder nicht Wollen der Einwohner, sondern um die geschäftliche Seite, um das *quid pro quo*, um den gleichwertigen Tauschgegenstand.

Auch bei der zweiten Lesung im Oberhause[3]) ergriff der

1) Martens a. a. O. S. 367.
2) Kölnische Zeitung, Morgenausgabe Nr. 186.
3) Kölnische Zeitung, Abendausgabe Nr. 191.

Premierminister zur Bekämpfung des Plebiscits das Wort. Er begreife nicht, so führte er aus, weshalb die Helgoländer sich gegen die deutsche Herrschaft sträuben sollten. Sie seien auf die Deutschen durch Sprache, Abstammung und Religion hingewiesen, lebten von deutschen Badegästen und würden durch Anlegung militärischer Werke nur gewinnen können. Indessen könne ein Plebiscit bei den Helgoländern überhaupt nicht in Betracht kommen. Ihre Insel sei strategischer Reichszwecke wegen besetzt werden, und diese Reichszwecke dürften auch durch den Umstand, dass auf der Insel eine Bevölkerung mit anderen Interessen aufgewachsen sei, nicht angetastet werden. Das Plebiscit schliesse aber noch eine andere bedenkliche Nutzanwendung ein: Wenn man den Einwohnern das Recht der Abstimmung über einen solchen Reichszweck zugestehe, müsse man ihnen ebenfalls gestatten, sich darüber zu äussern, weshalb sie nicht abgetreten werden sollten. Die Theorie sei eben zweischneidig. Lord Roseberry eiferte in Erwiderung dieser Ausführungen gegen die Übertragung von 2000 Seelen, ohne sie über ihren Wunsch zu befragen, und schliesst hieran die Bemerkung, dass Lord Salisbury sich für die willkührliche Uebertragung seiner Person an eine fremde Macht ebenfalls bedanken würde.

Bei den Verhandlungen im Unterhause[1]) ist Gladstone, der Wortführer der Opposition, von den Plebiscitanwandlungen Roseberrys frei: Wenn auch von britischen Reisenden viel über die Abneigung der Helgoländer deutsch zu werden, gesprochen worden, so halte er sich nicht für befugt, ein halbes Dutzend Privatmeinungen der Ansicht der Regierung entgegen zu stellen, ganz abgesehen davon, dass diese Privatmeinungen von den Deutschen als vorurteilsvoll angesehen werden dürften.

Nichts desto weniger traten bei der entscheidenden dritten Lesung[2]) Mac Neil und Dr. Tanner sowie die Gladstonianer Channing, M'Arthur und Picton für das Selbstbestimmungsrecht der Helgoländer ein, ersterer mit dem Zusatze, dass die Abtretung

1) Kölnische Zeitung, Sonntagausgabe Nr. 206.

2) Kölnische Zeitung, 2. Morgenausgabe Nr. 208, 1. Morgenausgabe Nr. 210, Frankfurter Zeitung, Abendblatt Nr. 211.

von der Zustimmung der Mehrheit der männlichen Einwohner der Insel abhängig gemacht werden solle, damit, wie Channing hinzufügte, die Abtretung nicht als Berufungsfall für später dienen könne. Labouchère bekämpft diese Worte und bestreitet, dass ein grosser Vertrag von der Zustimmung der Helgoländer abhängen dürfe; wenn sie aber wirklich von der englischen Herrschaft so entzückt wären, und diese trotzdem nicht einzugestehen wagten, aus Furcht ihre deutschen Badegäste zu verlieren, so halte er nicht viel von einem solchen Patriotismus. Nachdem im Laufe der Debatte noch der Unterstaatssekretär Sir James Fergusson den Plebiscitantrag bekämpft hatte, indem er erklärte, es sei schwer, wenn nicht unmöglich, ein grosses Abkommen mit dem Deutschen Reiche, von dem die Abtretung Helgolands nur einen Teil bilde, von der Zustimmung der Bevölkerung dieser Insel abhängig zu machen, wurde der Antrag mit 172 gegen 76 Stimmen verworfen und damit die Gefahr des Scheiterns des ganzen Vertrages beseitigt.

§ 13.

Kritik der Plebiscite.

An der Hand amtlicher Aktenstücke haben wir in chronologischer Reihenfolge alle die Momente aufgezählt, welche uns für die Ausbildung und Gestaltung der Plebiscit-Ideen von Einfluss erschienen. Wenn wir nun die hundertjährige Geschichte dieser Doktrin mit kritischem Auge überblicken, so finden wir, dass ungeachtet der Gleichheit der äusseren Erscheinungsform die Grundlagen der Volksabstimmungen gar mannigfache Wandlungen erfahren haben, und dass, wenn wir diese Grundlagen zum Ausgangspunkte unserer Betrachtung wählen, sich 4 Perioden unterscheiden lassen.

1. Periode: Die Plebiscite zur Zeit der französischen Revolution.

In diesen Plebisciten, welche den Gebietsannexionen vorausgingen, tritt uns der Gedanke der schrankenlosesten Souveränetät des Volkes entgegen, wonach dieses jeder-

zeit das Recht des Abfalls und der Lostrennung vom Heimatstaate habe, sobald sich nur die Majorität in den Urversammlungen hiefür entscheide. Wie unumwunden und mit welch rücksichtloser Offenheit die französische Nationalversammlung diese Anschauung vertrat, das zeigt uns ein Bericht von Jacques Menou, den er am 30. April 1791 der Versammlung einreichte und in dem es heisst[1]): *Les Avignois et les Contadins, si de leur pleine et entière volonté, ils se sont autrefois soumis au gouvernement du pape, ils ont le droit d'en changer aujourd'hui, et conséquemment celui de se réunir à la nation française, s'ils y trouvent leur avantage.* An einer anderen Stelle wirft er die Frage auf: *Si les Avignois et les Contadins sont libres et indépendans, n'ont-ils pas le droit de demander leur réunion à la France?* und gibt hierauf folgende Antwort: *Il est évident qu'un peuple libre et indépendant ayant le droit de faire tout ce qu'il croit lui être le plus avantageux, peut continuer de former une société particulière, en adoptant telle forme de gouvernement qui lui plaît ou se réunir à une autre société dont le gouvernement lui convient en jurant son pacte fédératif*[2]).

2. Periode: Die Plebiscite in den italienischen Einheitsbestrebungen.

Die Plebiscite dieser Periode fussen auf einem ganz anderen Principe. Es war die Nationalitätsidee, der Wunsch nach einem einheitlichen Italien, welche in ihnen zum Ausdrucke gelangten: Herzöge, Erzherzöge, Grossherzöge wurden, wie Cavour an den Marquis Villamarina schreibt[3]), unter Haufen von Stimmzetteln in den Wahlurnen Toskanas und der Emilia für alle Ewigkeit in die Gruft gesenkt. Mit Recht bemerkt Stoerk[4]), dass diese allgemeinen Abstimmungen mit wenig Grund in die Reihe der völkerrechtlichen Plebiscite gestellt werden. In ihrem wahren Lichte besehen, stellen sie

1) *Procès-verbal de l'Ass. Nat.* B. 70 Nr. 762 *Appendice.*

2) Vergl. auch den Bericht des *Le Scene-Des Maisons* an die Nationalversammlung vom 10. September 1791, *compte-rendu* in *Procès-verbal* B. 70 S. 5—23.

3) Cavours Briefe B. 3 S. 457.

4) A. a. O. S. 126.

sich als Massregeln dar, bestimmt, allen rechtsfähigen Staatsgenossen einer aufständischen Bevölkerung Teilnahme zu sichern an der wesentlichen Änderung der früher bestandenen und an der Gründung einer neuen Staatsverfassung.

Wenn sich die Bevölkerungen national gleicher Staaten in einer Ausdehnung erheben, welche militärische Besetzung und Repression thatsächlich ausschliesst, wenn solche Bevölkerungen im Anschlusse an die Armee des National-Staates, durch Vertreibung stammfremder Dynastien und feindlicher Regierungen dem Wunsche nach nationaler Einigung thatkräftigen Ausdruck verleihen, — dann bedarf es keiner nochmaligen Äusserung des in der organisatorischen Revolution bereits bethätigten Volkswillens, und die numerische Constatirung der an Einstimmigkeit grenzenden Majoritäten kann als überflüssig füglich in Wegfall kommen[1]).

Mag man auch den juristischen Wert dieser Plebiscite bestreiten und es für verfehlt erklären, wenn Pierantoni behauptet[2]): *La votazione ebbe questo grande valore giuridico: affermò l'esistenza della coscienza popolare della nazionalità italiana ed escluse il dubbio che il governo piemontese avesse fatto illegittime conquiste*, mag man mit Mohl[3]) lächeln über das liebenswürdige Spiel der 3000 Frauen, welche in Neapel dem Beispiele der Männer folgten und Stimmen sammelten — Niemand wird die unermessliche Wichtigkeit dieser Thatsachen in Zweifel ziehen können: das Votum gibt der Regierung Kraft, schreibt Cavour ein anderesmal an einen gewissen Bettino Ricosali[4]), wir bedürfen derselben, um die extreme Partei im Innern bekämpfen und in Italien, wie ausserhalb, eine kühne Politik befolgen zu können. (5) Eine nationale Regierung fühlt

1) In gleicher Weise sprechen sich über diese Plebiscite aus: Holtzendorff, Eroberungen und Eroberungsrecht S. 27; Dahn, Kritische Vierteljahrsschrift B. 15 S. 152; Padeletti, *Revue de droit intern.* B. 3 S. 488; Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens.* S. 337; Pradier-Fodéré, *Traité de droit intern. public.* B. 2 S. 426.

2) *Storia de Diritto intern. nel secolo* B. 19 S. 402 ff.

3) Staatsrecht, Völkerrecht und Politik B. 2 S. 296.

4) Cavours Briefe B. 3 S. 476.

5) Cavours Briefe B. 3 S. 536.

die Sicherheit ihres Bestehens und gewinnt das Bewusstsein ihrer eigenen Kraft, wenn sie durch die einstimmige Anerkennung der Bevölkerung unterstützt wird[1]).

3. Periode: Die Plebiscite unter dem zweiten französischen Kaiserreiche.

Napoleon, der durch ein Plebiscit auf den französischen Thron gelangt war, war eifrigst bestrebt, dem Grundsatze des Selbstbestimmungsrechts der Völker, der sich so trefflich zu seinen Gunsten bewährt hatte, auch im internationalen Leben eine grössere Geltung wie bisher zu verschaffen. In diesem erfolgreichen Streben kamen ihm zwei äussere Umstände sehr zu statten: Einmal seine persönliche Stellung; er, der Erwählte von 7 Millionen, der Vertreter des französischen Nationalwillens, interessirte sich natürlich auch für das Streben der anderen Nationalitäten und war jeder von dem Nationalwillen verworfenen Herrschaft antipathisch[2]): *Je ne trouve rien de plus honorable*, schrieb er vor dem Ausbruche des deutsch-dänischen Krieges an den Herzog Friedrich von Schleswig-Holstein[3]), *que d'être le représentant d'une cause qui s'appuie sur l'indépendance et la nationalité d'un peuple. Si j'ai combattu pour l'indépendance italienne, si j'ai élevé la voie pour la nationalité polonaise, je ne puis pas, en Allemagne, avoir d'autres sentiments ni obéir à d'autres principes*[4]). Das zweite, weit be-

1) Im Gegensatze zu Cavour spricht sich dessen Amtsvorgänger Massimo d'Azeglio sehr abfällig über diese Plebiscite aus. In einem Briefe an seine Frau schreibt er: Jetzt sehen die verständigen Leute ein, welch seltsame Idee es ist sich einzubilden, dass das Volk in Wirklichkeit befragbar sei, und wie man vielmehr mit ihm verfahren muss wie mit den Kindern, welche man nicht befragt, ob sie geimpft sein wollen, und die wenn sie gross sind, dafür danken. Befragt ein Volk, ob es in Stücke gespalten sein will, das hätte noch Sinn. Aber die Anfrage für nötig zu halten, wenn es seine Einigung gilt und unterdessen die Gelegenheit vorübergehen zu lassen, das ist lächerlich; Preussische Jahrbücher B. 26 S. 451.

2) Sybel, Napoleon III. S. 37.

3) Staatsarchiv B. 6 S. 371.

4) Ebenso schliesst der oben S. 20 angeführte Brief an Viktor Emanuel mit den Worten: *Votre Majesté reconnaitra que l'action de la France*

deutsamere Moment, aber war die unbeschränkte Hegemonie Frankreichs über Europa, wo man auf die Neujahrsgratulationen in den Tuilerien bangend wartete, um die Ankündigung des Französischen Jahresprogramms über das Europäische Concert zu vernehmen[1]).

Bald genug verspürte man den Einfluss der französischen Diplomatie: So oft eine Streitfrage auftaucht, kehrt das Plebiscit als stehende Nummer des Napoleonischen Friedensprogramms wieder. Aber welcher Unterschied zeigt sich hier gegen die Plebiscite der vorhergehenden Perioden. Wenn das Plebiscit auch in Verbindung mit der Nationalitätsidee auftritt, so war es für Napoleon stets nur Mittel zum Zweck und Dienerin einer selbstsüchtigen und ränkevollen Politik. Ihm, der sich so gerne als den Beschützer der unterdrückten Völker pries und preisen hörte, waren ihre Interessen höchst gleichgültig. Bei der Annexion Nizzas, das der Herkunft, Sprache und den Gewohnheiten seiner Einwohner nach mehr zu Piemont als zu Frankreich gehörte, verletzte er, wie Cavour ihm mit Recht bei den Verhandlungen zu Plombières entgegenhielt[2]), dasselbe Prinzip, dem er auf der anderen Seite mit den Waffen zum Siege verhalf. Im deutsch-dänischen Kriege schlug er, noch ehe die Conferenz in London zusammengetreten war, das Plebiscit vor, nicht etwa aus Begeisterung für die unterdrückte dänische Freiheit[3]), sondern, wie jetzt durch Sybel klargelegt ist, in der Absicht der österreichischen Diplomatie entgegenzuarbeiten und wohl wissend, dass an diesem Vorschlage die Conferenz scheitern musste. In rücksichtsloser Weise wurde das Plebiscit im Prager Frieden dazu benützt,

s'est encore exercée en faveur de l'humanité et de l'indépendance des peuples.

1) Holtzendorff, die Principien der Politik S. 110.

2) Brief an Viktor Emanuel vom 24. Juli 1858, B. 3 S. 5.

3) In einem Briefe des Herzogs Friedrich heisst es: *Jamais votre Majesté n'a été indéfférente à la voix des peuples opprimés; l'Europe entière en est témoin. En soumettant avec confiance la question de droit à l'apprécation éclairée de Votre Majesté, j'ose espérer, Sire que la noble cause qui m'est confiée trouvera un meilleur appui dans les vues élevées, dans les sentiments généreux qui vous animent*; Staatsarchiv B. 6 S. 369 ff.

um einer gewaltthätigen Politik als Maske zu dienen. Wie er im Jahre 1864 Preussen gegen Oesterreich ausgespielt hatte, so wurde jetzt letzteres dazu gebraucht, um als Paciscentin des Friedensvertrages mit Preussen jenen berüchtigten Art. V abzuschliessen, „dessen innerer Widersinn sich in der äusseren Unmöglichkeit, ihn zu realisiren, ausdrückte." Wie schweren Herzens Preussen unter dem Drucke Frankreichs, „das seine eigenen Wünsche mit einem ungewöhnlich starken Gewichte accentuirte", dazu schritt, „einen dem öffentlichen Gefühle widerstrebenden und mit den reichen Erfolgen Preussens anscheinend im Widerspruch stehenden Artikel in den Frieden aufzunehmen," darüber verbreitete sich Bismarck des weiteren in der Rede vom 20. Dezember 1865[1]): Niemand hat Preussen zumuten wollen, zwei grosse Europäische Kriege gleichzeitig zu führen oder in dem Momente, wo es den einen führte und die Früchte desselben noch nicht gesichert hatte, seine Beziehung zu anderen Grossmächten zu kompromittieren. An uns trat die Frage heran, nicht ob wir es den Wünschen der Schleswig-Holsteiner entsprechend hielten, sondern die, ob wir in der Europäischen Lage, in der wir uns vor Wien befanden, die Gesammtheit dessen, was uns von Oesterreich unter Französischer Vermittlung geboten wurde, annehmen oder ablehnen wollten. Wir entnahmen der Gesammtlage die Überzeugung, dass wir den Bogen nicht zu straff spannen dürften, dass es nicht angemessen sei, durch Verwerfung von Einzelheiten die Gesammtheit des Errungenen wieder in Frage zu stellen und ihre Sicherstellung von weiteren Europäischen Complikationen abhängig zu machen.

Es lässt sich nicht läugnen, dass diese Forderung einer allgemeinen Volksabstimmung in Nordschleswig ein geschickter Schachzug Napoleons war: Auf der einen Seite lieferte er Dänemark einen erneuerten Beweis seines Wohlwollens, auf der anderen Seite warf er einen Streitapfel zwischen Preussen und Dänemark einerseits und Oesterreich und Preussen andererseits und hielt sich dadurch jederzeit eine Gelegenheit zur Intervention eventuell zum Kriege offen, Combinationen, die indess durch das Kriegsunglück im Jahre 1870 gegenstandlos

1) Ausgewählte Reden B. 1 S. 164.

wurden, und als im Jahre 1878 Preussen und Oesterreich zur vertragsmässigen Aufhebung der die Retrocession stipulirenden Bestimmungen des Art. V schritten, hatte Frankreich anderes zu thun, als sich um die dänischen Interessen in Nordschleswig zu kümmern.

4. Periode: Die Plebiscite seit 1870.

Bei dem Plebiscit auf der Insel St. Barthelemy und bei den Debatten über das Plebiscit der Helgoländer war man wieder zu den Anschauungen der französischen Revolution zurückgekehrt, wonach in diesen Urabstimmungen der Grundsatz der Volkssouveränetät zum Ausdrucke gelangt.

2. Abschnitt.

Dogmatische Darstellung der Plebiscit-Theorie.

1. Kapitel.

Einleitung.

§ 14.

Der Einfluss Rousseaus auf die Plebiscit-Theorie.

So lange in Europa das Staatsgebiet als das dynastische Eigentum der Herrscher angesehen wurde, und letztere in den Formen und nach den Begriffen des Privatrechts willkührlich über dasselbe schalteten, indem sie es verkauften, verschenkten oder verteilten, konnte bei Gebietsabtretungen der Wille und die Wünsche der Bevölkerung nicht in Betracht kommen. Den kleineren Staaten fehlte zumeist, wie Holtzendorff ausführt[1]), ein volkstümliches Selbstgefühl. So lange der Centralisationseifer in der Verwaltung der Staaten noch nicht die Überhand gewonnen hatte und man der Einwohnerschaft eines abgetretenen Gebietsteiles ihre Lokalverwaltung beliess oder die althergebrachten Freiheiten und Privilegien getreuer Landstände ausdrücklich bestätigte, konnte in Wahrheit nicht allzuviel darauf ankommen, in wessen Hände ein kleineres Land überging. „Gebietsverlust und Machtbusse des Staates waren nicht persönlich genug für das Individuum. Jeder berechnete sich nur

1) Eroberung und Eroberungsrecht S. 16.

seinen Verlust und war zufrieden, wenn derselbe geringer als der des nächsten sich erwies."

Diese Anschauung über die Stellung des Herrschers und der Unterthanen änderte sich jedoch mit einem Schlage, als im Jahre 1752 Jean Jacques Rousseau auftrat und gegenüber der schrankenlos herrschenden Macht der Fürsten in seinem *contrat social* den schrankenlosen Freiheitsbegriff des einzelnen Individuums aufstellte, das eine Extrem durch das andere ablösend. Er proclamirt nämlich den Satz, es müsse eine Staatsform gefunden werden, *par laquelle chacun s'unissant à tous, n'obéisse pourtant qu'à lui même et reste aussi libre qu'auparavant*[1]), ein Problem, welches, wie er behauptet, nur der von ihm construirte Vertragsstaat löst, dessen Natur er in folgende Worte zusammenfasst: *Chacun de nous met en commun sa personne et toute sa puissance sous la suprême direction de la volonté générale; et nous recevons en corps chaque membre comme partie indivisible du tout*[1]), eine Prämisse, welche notwendig zu dem Schlusse führen musste: *Tant que les sujets ne sont soumis qu'à de telles conventions, ils n'obéissent à personne, mais seulement à leur propre volonté*[2]).

Als unter dem Einflusse dieser blendenden Trugschlüsse die Macht des unbeschränkten Absolutismus zusammengebrochen war, und die Urversammlungen des Volkes nach den Vorschriften des *contrat social* auf dem Wege der allgemeinen Abstimmung die Verfassungen Frankreichs bestimmten, was war es anders als eine getreue Nachahmung der Lehre Rousseaus von der unteilbaren und unvertretbaren Souveränetät der *volonté générale*, wenn in der Sektion Lepelletier der Akt der Abstimmungen mit der feierlichen Erklärung eröffnet wurde, dass jeder Bürger das Recht habe, vollkommen frei über die Verfassung und jede Massregel des öffentlichen Wohles sich zu äussern, weil gegenüber den Urversammlungen des suveränen Volkes, der höchsten aller denkbaren Instanzen, jede Gewalt einer Behörde zurücktrete[3]).

1) Livre I chap. VI.
2) Livre II chap. IV.
3) Sybel, Geschichte der Revolutionszeit B. 3 S. 557.

Übrigens war der Vorschlag, die Entscheidung des Volkes über eine staatliche Frage durch Abstimmung mit „Ja" oder „Nein" herbeizuführen, nicht ein speziell Rousseau'scher Gedanke, sondern, wie er selbst bemerkt, eine bereits dem Altertume wohlbekannte Institution: *Le peuple assemblé, dira-t-on, quelle chimère! C'est une chimère aujourd'hui, mais ce n'en étoit pas une il-y-a deux mille ans: les hommes ont-ils changé de nature*[1])? Ganz abgesehen von den alten Republiken Griechenlands und der römischen Republik — deren *plebiscita* jedoch mit unserem Thema keine Gemeinschaft haben, sondern den Gegensatz zu den *senatus consulta* bezeichnen — war, wie Rousseau des näheren ausführt, die Anwendung des Plebiscitgedankens bereits den frühesten Zeiten und selbst monarchischen Regierungen der Macedonier und der Franken auf breitester Basis bekannt.

Die gelehrigen Schüler übertrafen indess bald ihren Meister. Während Rousseaus Theorien nur für das innerstaatliche Leben, für das Verhältniss der Regierenden zu den Regierten berechnet waren, dehnte man das Plebiscit als das Ausdrucksmittel der Volkslegislative auch auf die Verhältnisse des internationalen Lebens aus. „So wie man innerhalb des Rahmens des einzelnen Staates über eine Frage auf der breiten Baris der allgemeinen Abstimmung beriet und dieselbe nach dem Ergebnisse verwarf oder annahm", so sprach man auch im Interesse des Übergewichts der französischen Nation den Bewohnern der Nachbarstaaten das Recht zu, durch Majoritätsbeschluss darüber zu entscheiden, ob sie die Zugehörigkeit zu dem alten Staate weiter fortsetzen oder mit fliegenden Fahnen zu einem anderen übergehen sollten, sobald sie dort besser als zu Hause ihr Glück zu finden hofften.

§ 15.

Hugo Grotius und die Anhänger der Plebiscit-Theorie.

Es dürfte schwerlich einen Schriftsteller geben, der es unternehmen möchte, die Plebiscite der französischen Revolutions-

1) Livre III chap. XII.

epoche und die phantastischen Ausführungen eines Jacques Menou zu rechtfertigen. Diese Abstimmungen waren eben nichts anderes als revolutionäre Handlungen ebenso wie jene, welche 60 Jahre später die Einigung Italiens herbeiführten; denn mag man letzteren als politischen Willensmanifestationen einen auch noch so grossen Wert beilegen, an der rechtlichen Natur der Thatsachen können sie nichts ändern.

Nicht diese Abstimmungen sind es auch, welche die Anhänger der Plebiscit-Theorie im Auge haben, wenn sie ihre Lehre mit Berufung auf die Volkssouveränetät verteidigen, sondern jene Plebiscite, vermittelst deren bei Gebietscessionen der ansässigen Bevölkerung anheim gegeben werden soll, durch die Majorität der abgegebenen Stimmen über ihre Staatszugehörigkeit und über die Staatszugehörigkeit des von ihr bewohnten Territoriums zu entscheiden.

Wenn diese Sätze lange Zeit unwidersprochen blieben, ja geradezu unanfechtbar erschienen, so lag dies hauptsächlich daran, dass die Anhänger der Plebiscit-Theorie sich auf keinen geringeren als auf Hugo Grotius beriefen, der dazu diente, mit dem Glanze seines Namens die Schwächen der Theorie zu verdecken. Hugo Grotius, heisst es bei Bluntschli[1]), fordert nach natürlichem Recht, wenn ein Teil des Staatsgebietes veräussert werden soll, nicht bloss die Zustimmung des ganzen Staatskörpers, sondern auch die der Einwohner dieses Gebietsteils: ein gerechtes Erforderniss, da es sich um die ganze staatliche Existenz derselben handelt, und sie durch die Gesetzgebung des ganzen Staates unmöglich in einem Momente genügend vertreten werden, in welchem diese zur Auflösung der Gemeinschaft geneigt ist.

Allerdings sagt Grotius bei Besprechung der Veräusserung von Gebietsteilen[2]): *In partis alienatione aliud insuper requiritur, ut etiam pars de qua alienanda agitur, consentiat; nam qui in societatem coeunt, societatem quandam contrahunt perpetuam et immortalem, ratione partium quae integrantes dicuntur: Unde sequitur has partes non ita esse sub*

1) Allgemeine Staatslehre S. 281.

2) *Jus belli ac pacis, liber II cap. VI § 4.*

suo corpore, ut sunt partes corporis naturalis, quae sine corporis vita vivere non possunt et ideo in usum corporis recte abscinduntur. Hoc enim corpus de quo agimus alterius est generis, voluntate contractuum scilicet, ac propterea ius eius in partes ex primaeva voluntate metiendum est, quae minime credi debet talis fuisse, ut ius esset corpori partes et abscindere et alii in ditionem dare.

Ganz abgesehen davon, dass, wie Kirchmann, der Übersetzer des Hugo Grotius, mit Recht bemerkt [1]), die Lehre über die Veräusserung von Staatsgebiet und Hoheitsrechten überaus dürftig und auf ein paar dialektische Sätze gegründet ist, welche die Mannigfaltigkeit der besonderen Verhältnisse nicht erschöpfen können, ist es unseres Erachtens ganz ungerechtfertigt, sich zur Begründung der Plebiscit-Theorie auf einen Schriftsteller des 17. Jahrhunderts zu stützen [2]). Es ist zwar richtig, dass Grotius das Postulat aufstellt, es müsse bei Veräusserung eines Teiles vom Staatsgebiete die Bevölkerung dieses Teils einwilligen, aber sind etwa die Gründe, aus denen er diesen Satz ableitet, dieselben, welche die heutigen Anhänger des Plebiscits zu dessen Begründung vorführen?

„Das Hauptargument für Hugo Grotius ist, wie wir bei der damaligen Entwicklungsstufe des Staatsbegriffs nicht anders erwarten können, der Staatsvertrag, der die Contrahenten zur immerwährenden und unsterblichen Gemeinschaft vereinigt, weshalb nicht präsumirt werden dürfe, die Parteien hätten bei

1) B. 1 S. 324 Note 64.

2) Auch die Erläuterung, welche der Commentator des Grotius zu dieser Stelle gibt, ist für unsere Betrachtung wertlos. Nachdem derselbe des langen und breiten erörtert hat, dass die Fürsten gut daran thun, ihr Staatsgebiet nicht zu verkleinern oder ihre Unterthanen im Stiche zu lassen, wirft er er die Frage auf, *an liceat etiam nolentem partem civitatis alienare et cui liceat* und illustrirt die Antwort durch ein Beispiel aus der französischen Geschichte: *Ita duras conditiones tradendarum regni partium in manus Caroli V Caesaris effugit Francisus I, Galliae rex, qui petenti Carolo, ut legibus Madritianis satisfaceret, respondit: in sua non esse potestate, de regni Francici corpore membrum aliquod separare, nisi eiusdem membri, ordinum ac totius regni consensu ita decernatur;* Hugo Grotius, mit Anmerkungen herausgegeben von Christoph Bekman, 1691 S. 504.

ihrer ursprünglichen Willenserklärung gestatten wollen, dass einzelne Teile ohne ihre vorherige Einwilligung abgetrennt werden. So lange man aber die moderne Anschauung der organischen Bildung des Staates teilt und sich nicht auf den Boden des Staatsvertrages stellt, so lange ist es unstatthaft, Resultate, insoweit und weil dieselben aus dieser unhistorischen Idee fliessen, zur Begründung einer der Neuzeit angehörenden Theorie zu gebrauchen." Bluntschli kommt hier mit sich selbst in Widerspruch, indem er auf der einen Seite die Voraussetzungen des von Hugo Grotius gewonnenen Resultates bekämpft, auf der anderen Seite das Resultat selbst adoptirt[1]).

§ 16.

Das Plebiscit in der Litteratur des Völkerrechts.

Seitdem Robert von Mohl unter dem Eindrucke der in Italien stattgefundenen Plebiscite dieses Thema in seinen Monographieen über Politik kritisch beleuchtet hatte, nahmen auch alle folgenden Schriftsteller in ihren Bearbeitungen des Völkerrechts Stellung zu dieser Frage.

Eine eingehende monographische Darstellung der Plebiscit-Theorie datirt jedoch erst aus dem Jahre 1870, wo angesichts des energischen Widerstandes, den die Bevölkerung Elsass-Lothringens gegen die bevorstehende Vereinigung mit dem Mutterlande an den Tag legte, auf das lebhafteste die Frage discutirt wurde, ob es mit den jetzigen Rechtsanschauungen noch vereinbar sei, über ein Volk ohne, ja selbst gegen seinen Willen zu verfügen, und wo man in Frankreich, Belgien, Nordamerika und der Schweiz die Forderung stellte, Deutschland müsse vor der Einverleibung die Elsass-Lothringer durch ein Plebiscit entscheiden lassen, ob sie Deutsche werden wollten. Wie sehr jedoch diese tendenziös gefärbten Flugschriften allen wissenschaftlichen Wertes ermangeln, und wie wenig sie sich über das Niveau von Leitartikeln eines Parteiblattes während

1) In seinem Rechtsbuche des modernen Völkerrechts begründet übrigens Bluntschli das Plebiscit nicht mehr durch einen Hinweis auf Hugo Grotius, sondern mit der Volkssouveränetät.

eines erbitterten Wahlkampfes erheben, geht aus dem abfälligen Urteile hervor, welches G. Rolin Jacquemyns, der Chefredakteur der *revue de droit international*, über diese französische Litteratur fällt: Es scheint uns, so schreibt er bei der Recension eines Aufsatzes von Michiels, *Les droits de la France sur l'Alsace et la Lorraine*[1]), als ob das Völkerrecht in den letzten Zeiten in eine ziemlich schlechte Gesellschaft geraten sei: Künstler, Dichter, Zeitungsschreiber, ja gewöhnliche Berichterstatter beschäftigen sich mit den Fragen des Krieges und des Friedens. Sie erläutern spitzfindige Clauseln, erklären das eine Verfahren für korrekt, ein anderes für ungesetzlich und willkührlich, das eine Übereinkommen für bindend, ein anderes für null und nichtig; kurz, sie sprechen mit einer Sicherheit und einer Miene, als ob sie die juristischen und historischen Fragen verstünden, ohne doch jemals sich mit Jurisprudenz oder Geschichte oder auch nur mit Geographie beschäftigt zu haben.

Aber auch bei jenen Abhandlungen, welche in die *revue de deux mondes* und die *revue de droit international* Eingang gefunden haben, und die wir daher auch im Folgenden berücksichtigen, wird sich zeigen, wie weit der Patriotismus der Verfasser über das Ziel hinausgeschossen ist, so dass auch diesen Arbeiten eine Bedeutung nicht beigemessen werden kann.

Wenn wir schliesslich noch die bedeutenderen Völkerrechtslehrer und Publicisten, welche sich über die Berechtigung des Plebiscits geäussert, zusammenstellen, so ergibt sich folgende Gruppierung[2]).

Anhänger des Plebiscits sind:

Bluntschli, Allgemeine Staatslehre S. 281.
—, Das moderne Völkerrecht §§ 286, 288, 289.
—, Völkerrechtliche Betrachtungen in Holtzendorffs Jahrbüchern, B. 1 S. 388 ff.

1) *Revue de droit intern.* B. 3 S. 177.

2) Hartmann, Institutionen des praktischen Völkerrechts in Friedenszeiten S. 178 nimmt keine Stellung zu dieser Frage.

Bulmerincq, Völkerrecht S. 379, unter gewissen Voraussetzungen.

Calvo, *Le droit international*, B. 1 §§ 266, 290.

Rouard de Card, *Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine.*

Funck-Brentano et Sorel, *Précis du droit des gens* S. 157.

Geffroy, *Un manifeste Prussien* in der *revue de deux mondes*, B. 90 S. 135 ff.

Montluc, *Le droit de conquête* in der *revue de droit international*, B. 3 S. 531 ff., B. 5 S. 585 ff.

Ortolan, *Des moyens d'acquérir le domaine international*, §§ 94 ff.

Pierantoni, *Storia de Diritto intern. nel secolo*, B. 19 S. 402 ff.

Pradier-Fodéré, *Traité de droit international public*, Bd. 2 S. 417 ff.

Wsewolod Danewski, s. Bulmerincq S. 379 Note 1.

Gegner des Plebiscits sind:

De Barante, *Questions constitutionelles*, S. 4 ff.

Dahn, Zur neueren Praxis und Litteratur des Völkerrechts in der kritischen Vierteljahrsschrift, Bd. 15 S. 147 ff.

Gareis, Institutionen des Völkerrechts, S. 177.

Heffter, Das Europäische Völkerrecht der Gegenwart, S. 397 Note 2.

v. Holtzendorff, Eroberungen und Eroberungsrecht, S. 25 ff.

—, Handbuch des Völkerrechts, B. 2 S. 271.

—, *Lettre à M. Ch. Lucas* in der *revue de droit international*, B. 5 S. 255 ff.

—, *L'abrogation de l'article V du traité de Prague* in der *revue de droit international*, B. 10 S. 585.

G. Rolin-Jacquemyns, *Revue de droit international*, B. 3 S. 174, 385, 536 ff., B. 5 S. 590[1]).

Lasson, Prinzip und Zukunft des Völkerrechts, S. 30 ff.

Lieber, *De la valeur des plébiscites dans le droit international* in der *revue de droit international*, B. 3 S. 139 ff.

1) Vergl. jedoch denselben a. a. O. B. 2 S. 326: *Le droit naturel défend de céder des hommes comme du bétail.*

Loening, *L'administration du gouvernement-général de l'Alsace durant la guerre* in der *revue de droit international*, B. 5 S. 121 ff.

Martens, Völkerrecht, Bd. 1 S. 536 ff.

v. Mohl, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, B. 2 S. 294 ff.

Neumann, Grundriss des heutigen europäischen Völkerrechts, S. 47.

Opzoomer, Das Unrecht Frankreichs im Kriege 1870.

Padeletti, *L'Alsace et la Lorraine et le droit des gens* in der *revue de droit international*, B. 3 S. 485 ff.

Proudhon, *La guerre et la paix*, B. 1 S. 433 ff.

Rivier, Lehrbuch des Völkerrechts S. 141.

v. Sybel, *Le droit de l'Allemagne sur l'Alsace et la Loraine.*

Stoerk, Option und Plebiscit bei Eroberungen und Gebietscessionen.

—, Der Artikel „Volksabstimmung" in Holtzendorff's Rechtslexikon.

—, Holtzendorff's Handbuch des Völkerrechts, B. 2 S. 613, 621.

—, Das europäische Völkerrecht in Holtzendorff's Encyklopädie der Rechtswissenschaft S. 1304.

Treitschke, Was fordern wir von Frankreich? in den Preussischen Jahrbüchern B. 26 S. 371.

Zeller, Das Recht der Nationalität und die freie Selbstbestimmung der Völker in den Preussischen Jahrbüchern, B. 26 S. 636 ff.

§ 17.

Die Stellung der ansässigen Bevölkerung bei Gebietsveränderungen.

Die Notwendigkeit des Plebiscits bei Ablösung und Annexion von Ländern wird vor allem als eine unverbrüchliche Forderung der europäischen Civilisation und des Fortschrittes der internationalen Verhältnisse hingestellt. Unwiederbringlich dahin, sagen die Anhänger des Plebiscits, sind die Zeiten, da die Fürsten über die Habe der Völker und die Unterthanen selbst willkürlich deponirten, da ihr persönlicher Wille das alleinige Gesetz der Staaten war. Bei der Bildungshöhe der Gegenwart sei es undenkbar, die Einwohner eines Bezirkes,

ohne viel nach ihrem Willen und Consens zu fragen, mitsammt dem Lande einem andern Staate abzutreten[1]). Heisst das nicht, über das souveräne Volk wie über eine Schafherde zu verfügen, ein Kraftausdruck, der zuerst auf dem Wiener Congresse von dem französischen Bevollmächtigten Talleyrand gebraucht wurde[2]), und der seitdem bei allen Anhängern der Plebiscit-Theorie wiederkehrt und selbst für einen Schriftsteller wie Calvo die Bedeutung eines wissenschaftlichen Argumentes gewinnt: *Aujourd'hui les nations ne constituent plus une sorte de troupeau, dont l'attribution à tel ou à tel pays se décide autour du tapis vert d'un congrès*[3]).

So bestechend diese Ausführungen auf den ersten Blick erscheinen, so zeigt sich bei näherer Prüfung, dass sie vollkommen unhaltbar sind. Wenn wir die Frage aufwerfen, ob es gestattet sei, über Völker ohne, ja selbst gegen ihren Willen zu verfügen, so ist es natürlich, dass wir zur Verneinung dieser Frage und folglich zur Anerkennung des Plebiscits gelangen müssen. Die Vorstellung ist aber unrichtig, als ob bei Gebietsveränderungen über Völker verfügt werde; den Gegenstand der Abtretung bildet nur die Territorialgewalt, die Landeshoheit[4]). So lange also die Bewohner nicht an die Scholle gebunden sind, so lange es ihnen auf dem Wege der Option anheimgestellt ist, von ihrem persönlichen Selbstbestimmungsrechte Gebrauch zu machen, so lange ist es eine Entstellung der Wahrheit, bei Verfügungen über das nackte Territorium von einer Verfügung über die ansässige Bevölkerung zu reden; „das Verbleiben der Einwohner im Lande

1) Martens a. a. O. S. 357.

2) Als man über eine Annexion Sachsens durch Preussen verhandelte, sagte er, eine solche wäre nur dann gerechtfertigt, wenn man annähme *que les peuples n'ont aucuns droits distincts de ceux de leurs souverains et peuvent être assimilés au bétail d'une métairie*. Klüber, Akten des Wiener Congresses B. 7 S. 48.

3) B. 1 § 290.

4) So heisst es in der Bill inbetreff der Abtretung Helgolands: In Anbetracht, dass die Oberhoheit der Insel Helgoland mit sammt dem dazu gehörigen Besitztum Sr. Majestät dem Deutschen Kaiser abgetreten werden soll . . ., Frankfurter Zeitung, Abendblatt Nr. 192.

ist vielmehr als ein freiwilliger Akt zu betrachten, wie gewichtig auch immer die Gründe materiellen Interesses oder der Anhänglichkeit an die Heimat sein mögen, die den einzelnen zu diesem Verhalten bestimmen."

Wenn wir uns also fragen, ob das Plebiscit zu billigen ist oder nicht, so kann die Frage nur dahin lauten, ob ein Staat berechtigt ist, die Landeshoheit über ein bestimmtes Gebiet ohne die Zustimmung seiner Einwohner auf einen anderen Staat zu übertragen? Bevor wir jedoch die Frage in dieser Allgemeinheit beantworten können, müssen wir das dem Plebiscite zu Grunde liegende Princip prüfen, ferner, ob solche Urabstimmungen überhaupt durchführbar sind und schliesslich, ob sie in den Fällen, wo sie bereits gehandhabt wurden, den an sie gestellten Anforderungen genügt haben, oder ob man nicht, wenn man vorurteilslos das gewonnene Resultat mit dem grossen in Scene gesetzten Apparate vergleicht, mit Horaz sagen wird.:

Parturiunt montes — enascitur ridiculus mus.

2. Kapitel.

Das Plebiscit bei Gebietsabtretungen.

§ 18.

Kritik des dem Plebiscite zu Grunde liegenden Princips.

Ich kann nicht annehmen, sagte Fürst Bismarck bei Besprechung des Frankfurter Vertrages am 13. Mai 1871 im Reichstage[1]), dass diese Abmachung jeden einzelnen persönlichen Wunsch befriedigen werde, das ist indessen bei so grossen Abmachungen zwischen zwei Völkern überhaupt nicht möglich; Trennung alter Verbindungen, Schliessung neuer Verbindungen sind ohne Verluste und geschäftliche Nachteile niemals durchzuführen. Dazu kommt noch, dass der Mensch, wie

1) Ausgewählte Reden B. 2 S. 43.

nun einmal seine Natur ist, sich nur schweren Herzens in die neue Ordnung fügt:

„Man denkt an das, was man verliess,
Was man gewohnt war, bleibt ein Paradies."
Goethe, Faust 2. Teil.

Wenn man also zugeben muss, dass bei Gebietsveränderungen die Interessen der ansässigen Bevölkerung empfindlich geschädigt werden können, so zeigt uns doch andererseits der Art. XII des deutsch-englischen Vertrages vom 1. Juli vorigen Jahres, wie sehr heutzutage die Regierungen bemüht sind, auf die Schonung hergebrachter Verhältnisse der Bevölkerung jede mögliche Rücksicht zu nehmen[1]), so dass das Loos der armen Inselbewohner bei dem Tausche durchaus kein so bedauernswertes und tragisches war, wie es die Oppositionsredner des englischen Parlaments hinzustellen suchten.

Da es für eine richtige Würdigung der vorliegenden Frage von Belang ist, diese Schutzmassregeln kennen zu lernen, und da solche in ähnlicher Weise bei allen Cessionsverträgen vorzukommen pflegen, so mögen die Bestimmungen des Art. XII als Paradigma eines solchen Vertrages dienen[2]):

Z. 2: Die deutsche Regierung wird gestatten, dass alle Eingeborenen des abgetretenen Gebiets für die britische Nationalität durch eine von ihnen abgegebene Erklärung sich entscheiden.

Z. 3: Alle Einwohner des abgetretenen Gebiets und ihre vor der Unterzeichnung dieses Abkommens geborenen Kinder sind von der Verpflichtung zum Kriegsdienste im deutschen Heere oder der Marine befreit.

Z. 4: Jetzt bestehende heimische Gesetze und Gewohnheiten sollen so viel als möglich ungestört bleiben.

Z. 5: Die deutsche Regierung verpflichtet sich, die jetzt in dem abgetretenen Gebiete gültigen Zölle vor dem 1. Januar 1910 nicht zu erhöhen.

Z. 6: Alle Vermögensrechte, welche einzelnen Personen

1) Denkschrift des Reichskanzlers v. Caprivi über das deutsch-englische Abkommen.

2) Kölnische Zeitung, Abendausgabe Nr. 188.

oder Gesellschaften in Helgoland von der Englischen Regierung erlangt haben, bleiben bestehen. Daraus entspringende Verpflichtungen werden auf Se. Majestät den Deutschen Kaiser übertragen. Unter dem obigen Ausdrucke „Vermögensrechte" ist das Signalrecht, welches der Lloyd jetzt ausübt, inbegriffen.

Z. 7: Das Recht der britischen Fischer in Bezug auf das Ankern bei jeder Witterung, die Einnahme von Lebensmitteln und Wasser, Ausbesserung, Überladen von Gütern aus einem Schiff in das andere, Fischverkauf, Landung und Netzetrocknen bleiben unberührt.

Aber auch angenommen, alle diese Schutzmassregeln würden bei Gebietscessionen nicht getroffen, so liesse sich hieraus noch immer kein Recht der ansässigen Bevölkerung ableiten, durch Abstimmung darüber zu entscheiden, ob sie den Anschluss an den fremden Staat wünsche.

Mit Recht betont Stoerk[1]), wie innig auch der moderne Staat die Beziehungen zwischen Land und Volk wirtschaftlich und gesetzlich verknüpft; wie sehr auch das fortdauernd gesteigerte Mass dieses gegenseitigen Gebundenseins die erste Voraussetzung für alle culturelle Bewegung ist, so darf doch die Zweckbestimmung des Gesammtbodens niemals den Charakter eines privatrechtlichen Eigentumsverhältnisses annehmen, derart, dass das Staatsgebiet als das der freien Verfügung der gegenwärtig lebenden Volksschichte unterworfene Privatgut anzusehen sei. Alle Fragen, welche die Gebietshoheit berühren, sind Staatsfragen im eminenten Sinne des Wortes, weil sie in ihrer Folge die Existenz des Staates selbst betreffen. Jene Bedingtheit zwischen Staatsvolk und Staatsgebiet verbietet es, die Territorialgewalt als das Eigenthumsrecht einzelner aufzufassen, sie muss vielmehr, wie jedes constitutive Element der Souveränetät, als politisch-rechtlicher Zustand erscheinen, dessen Ursprung und Zwecke in der Richtung der Gesammtheit liegen. Die Ansicht, welche die Summe, oder gar die Mehrheit der einzelnen bei Gebietswandlungen mit rechtswirksamer Dispositionsbefugniss ausstattet, muss daher notwendig zu ebenso verkehrten Fol-

1) A. a. O. S. 61.

gerungen führen, wie jene, welche im Souverän den patrimonialen Herrn des Staatsbodens und des darauf lebenden Staatsvolkes erblickt.

Was dem Staate frommt, kann immer nur der Staat selbst, die Gesammtheit durch ihre gesetzlichen Organe entscheiden; wenn also die competente Instanz beschlossen hat, etwa zur Gewinnung bequemerer Grenzen, sich über einen Gebietstausch zu verständigen, so hat sich die Bevölkerung des, in Erfüllung eines Vertrages einem andern Staate einzuverleibenden Bezirkes, einfach in ihr Loos zu schicken, da sie durchaus nicht das Recht besitzt ihren Willen dem Beschlusse der Staatsgewalt entgegenzusetzen[1]).

Im entgegengesetzten Falle würde man es dem Egoismus einer vielleicht winzigen Minorität anheimgeben, dem Staate bei der Vornahme der gemeinnützigsten Massregeln die Hände zu binden[2]). Es kann dem einzelnen auch sehr unangenehm sein, sagt Zeller[3]), wenn seine Regierung das Land mit Schul-

1) Dagegen kann es vom völkerrechtlichen Standpunkte aus nicht gebilligt werden, wenn Europäische Mächte, wie dies auch im deutsch-englischen Vertrage der Fall war, die Schutzherrschaft über afrikanische Volksstämme wechseln, ohne die Zustimmung der Häuptlinge vorher eingeholt zu haben; denn nur diese sind berechtigt, über ihre Unterthanen zu verfügen, und nicht die Europäer, welche das Land „occupirt" haben, und der Vergleich war vollkommen zutreffend, wenn der Sultan von Witu dem „Rheinischen Courier" zufolge nach dem deutsch-englischen Abkommen znm Afrikareisenden Clemens Denhardt sagte: Eure Regierung hat mich mit meinen Leuten wie eine Heerde Hammel verkauft.

2) Aus den gleichen Zweckmässigkeitsrücksichten ist auch auf dem Gebiete des Privatrechts die Rechtssphäre des einzelnen durch das Interesse des Ganzen beschränkt. Würde der Grundsatz der Unantastbarkeit des Eigentums ausnahmslos gelten, so würde der Widerstand eines einzelnen, wie Ihering in seiner Abhandlung über den „Zweck im Recht" B. 1 S. 511 ausführt, den Bau eines öffentlichen Weges, einer Eisenbahn, die Anlagen von Festungswerken, von denen der Wohlstand von Tausenden, das Gedeihen einer ganzen Provinz, die Sicherheit des Staates abhängen kann, verhindern . . . Dieser Grundsatz heisst die Dahingabe der Gesellschaft an den Unverstand, Trotz, an den schnödesten, frevelhaftesten Egoismus des einzelnen — mag alles zu Grunde gehen, wenn mir nur mein Haus, Land, Vieh bleibt.

3) A. a. O. S. 639.

den überbürdet; aber, wenn er nicht auswandern will, muss er die nachteiligen Folgen dieses Leichtsinns mittragen. Es kann eine Bevölkerung in das tiefste Elend stürzen, wenn ein unbesonnener Krieg die feindlichen Heere über die Grenzen führt; aber sie kann sich der Kriegslast nicht durch die Einrede entziehen, dass man sie vor der Kriegserklärung nicht gefragt habe. Die Gültigkeit der Verträge, die ein Staat abschliesst, die rechtlichen Folgen, die seine Handlungen für sein Verhältniss zu Dritten nach sich ziehen, können nicht von der Zustimmung der einzelnen abhängig gemacht werden, die bei denselben mit ihrem Interesse betheiligt sind.

In Fragen der inneren Politik mögen allerdings solche Urabstimmungen des Volkes unter einfachen Lebensverhältnissen, in kleineren Gemeinwesen, bei annähernd gleicher Verteilung des Besitzes, in Ermangelung grosser gesellschaftlicher Gegensätze, inmitten einer dauernd ansässigen von festen Rechtsüberliefungen erfüllten Bevölkerung ihre erheblichen Vorteile darbieten[1]) und es ist schliesslich für das Wohl und Wehe eines Staates sehr belanglos, ob zwei Dorfgemeinden, je nach dem Abstimmungsresultat, sich vereinigen oder wie bisher getrennt weiter leben[2]), dagegen muss aus den oben dargelegten Gründen die Berechtigung des gleichen Princips in Angelegenheiten der äusseren Staatsleitung mit aller Entschiedenheit verworfen werden.

§ 19.

Willkühr in die Durchführung des Plebiscits.

Sobald man sich auf den Standpunkt der Anhänger des Plebiscits stellt und dasselbe im Principe zulässt, so drängen sich sofort zwei Fragen auf:

1) Holtzendorff, Eroberungen und Eroberungsrecht S. 26.

2) Vergl. die bayerische Gemeindeordnung für die Landesteile diesseits des Rheins, Art. 4 Abs. 1:

Nur mit Zustimmung aller Betheiligten kann erfolgen:

1. Die Vereinigung mehrerer für sich bestandener Gemeinden,
2. Die Wiederauflösung solcher Verbände,
3. Die Errichtung neuer Gemeinden aus Teilen bestehender Gemeindemarkungen,
4. Die gänzliche Auflösung von Gemeinden.

1. Wer soll zur Stimmenabgabe berechtigt sein? und

2. Welches Stimmenverhältniss soll den Ausschlag geben?

Auf die erste Frage antwortet Bluntschli[1]), in Anlehnung an die bisher innegehaltene Praxis, die Rechtsgültigkeit einer Abtretung setze voraus die Anerkennung von Seite der politisch berechtigten Völkerschaft, welche das abgetretene Gebiet bewohnt, schliesst also Frauen, Minderjährige, Geisteskranke und alle diejenigen aus, welche auch das Staatsrecht des abzutretenden Territoriums von der Ausübung politischer Rechte fernehält. Da jedoch die Tendenz eines jeden Plebiscits die ist, die Stimme des Volkes selbst zu hören und keine Vertretung oder Fiktion an deren Stelle zu setzen, so fragt es sich, ob eine Beschränkung des Stimmrechts auf einen ebenso kleinen Personenkreis wie im inneren Staatsleben den Tendenzen des Plebiscits nicht schon von vornherein widerspricht.

Wenn man rein theoretisch zu Werke geht, so wird man sagen müssen: Alle, ohne Ausnahme, sind zur Stimmenabgabe zuzulassen, eine Forderung, die in der That auch Rousseau in seinem *contrat social* aufstellt[2]): *Il est nécessaire que toutes les voix soient comptées; toute exclusion formelle rompt la généralité.* Es bedarf jedoch keines weiteren Beweises, dass dieses Ideal einer Urabstimmung im praktischen Leben unausführbar ist. Wenn nun meines Erachtens die Grenze Bluntschlis zu enge gezogen ist, so kann ich mich andererseits wieder nicht der Ansicht Stoerks[3]) anschliessen, der nur solche Individuen, deren Unfähigkeit zur Abgabe einer irgend beachtenswerten Stimme ganz ausser Zweifel steht, und Kinder bis zu 7 Jahren ausgeschlossen wissen will. Wenn schon unter den jetzigen Verhältnissen, wie wir im nächsten Paragraphen des näheren ausführen werden, das Plebiscit nichts als eine leere Form ist, so liegt auf der Hand, in welch schamloser Weise Täuschungen, Einschüchterungen, kurz jede Art von Fälschungen an

1) Das moderne Völkerrecht §. 286.

2) *Livre II cap. II* Note e.

3) A. a. O. S. 70.

der Tagesordnung wären, wenn Kinder an einem solchen Akte teilnehmen würden. Dem Einwande, dass es eine principwidrige Gewaltthätigkeit sei, Greise, die an dem Ende ihres Lebens stehen, abstimmen zu lassen, dagegen Kinder von der allgemeinen Stimmgebung auszuschliessen, deren Ausgang ihre ganze politische Existenz bestimmen soll, ist schon deshalb kein besonderes Gewicht beizulegen, weil es in staatlichen Dingen überhaupt kein Princip gibt, welches sich ohne widersinnige Verletzung aller Zweckmässigkeitsverhältnisse bis in alle abstrakt denkbaren Consequenzen durchführen liesse[1]). Auf der anderen Seite wird wohl niemand in Abrede stellen, dass der Vater respektive Vormund durch ihre Stimmenabgabe für die Zukunft ihrer Unmündigen besser als diese selbst zu sorgen verstehen. Ja, sagt Stoerk, die urteilsfähigen Minderjährigen sollte man wenigstens nicht ausschiessen! Aber was will der allgemeine Ausdruck „urteilsfähig" besagen? Soll etwa der Staat allen 7 — 21jährigen zuvor eine Prüfung über ihre wissenschaftliche Reife auferlegen?

Uns scheinen die Ausführungen Mohls[2]) das Richtige zu treffen, der einer möglichst ausgedehnten Stimmenabgabe dadurch gerecht wird, dass er ausser den Minderjährigen und Geisteskranken nur die schweren Verbrecher ausschliesst, welche der Ausübung politischer Rechte für verlustig erklärt worden sind. im übrigen aber alle Beschränkungen bekämpt und die Fernehaltung der Frauen als eine Gewalthätigkeit der Männer bezeichnet, da sie doch ebenso gut wie diese ein Vaterland und ein Interesse bei der Gestaltung der staatlichen Einrichtung haben.

Was die andere Frage über die Qualificierung der erforderlichen Majorität betrifft, so erregt auch hier das Verfahren der Staaten mannigfache Bedenken. Das eine ist unzweifelhaft: Von einem Erfordernisse der Einstimmigkeit kann bei Plebisciten, an denen gewösnlich Tausende von Personen teil zu nehmen pflegen, keine Rede sein, und in der Praxis des Völkerrechts hat man sich bisher auch immer mit der Majorität be-

1) Holtzendorff, Eroberungen und Eroberungsrecht S. 23.
2) A. a. O. S. 295.

gnügt, indem man, wie dies bei allen Abstimmungen der Fall ist, fingirt, die Mehrheit spreche für alle. Aber eine andere Frage ist es, ob dieselben Gründe, welche im staatlichen Verfassungsleben für die zwingende Kraft eines Majoritätsbeschlusses sprechen, auch beim Plebiscit Anwendung finden?

In dem innerstaatlichen Leben ist die numerische Entscheidungskraft in dieser bedingungslos bestimmten Form deshalb gerechtfertigt, weil, wie Stoerk sagt[1]), in der Sphäre der öffentlichen Angelegenheiten bei Beratung und Umfrage nicht eigentlich davon die Sprache ist, was das einzelne Mitglied wolle, sondern davon, was es dem Gesammtbesten d. h. dem Gesellschaftszwecke für zuträglich oder angemessen halte. Aus der Sammlung solcher individueller Meinungen oder vorläufiger Willensrichtungen geht dann erst als Ergebniss die Gesammt- d. h. die vorherrschende Richtung und somit der Entschluss der Gesellschaft hervor, und sobald dieser erkennbar vorliegt, auch die Schuldigkeit der Minorität, sich dieser Richtung anzuschliessen, ohne Unterschied, ob sie mit ihrer Ansicht identisch oder davon verschieden ist[2]).

Dieses Opfer des einzelnen findet im staatlichen Leben seine Compensation; denn der zweite Grund für die vernunftgemässe Geltung des Mehrheitsbeschlusses liegt eben in der Erwartung der Minderheit, während der Dauer der staatlichen Einheit die Majorität für ihre Ansicht zu gewinnen.

So begreiflich auch die rechtliche Begründung der Herr-

1) A. a. O. S. 65; vergl. zum Folgenden Gareis, Allgemeines Staatsrecht S. 29.

2) Selbst Rousseau, der masslose Verehrer der individuellen Freiheit erkennt hier an, dass die Majorität den Ausschlag gebe: *La voix du plus grand nombre oblige toujours tous les autres; c'est une suite du contrat même. Mais on demande, comment un homme peut libre et forcé de se conformer à des volontés qui ne sont pas les siennes? Comment les opposans sont-ils libres et soumis à des loix auxquils ils n'ont-pas consenti? . . . Quand on propose une loi dans l'assemblée du peuple, ce qu'on leur demande, n'est pas précisément, s'ils approuvent la proposition ou s'ils la rejettent, mais si elle est conforme ou non à la volonté générale qui est la leur; chacun en donnant son suffrage dit son avis là-dessus, et du calcul des voix se tire la déclaration de la volonté générale; Livre IV chap. II.*

schaft der Mehrheit für das Volk im Staate ist, wo dieser Grundsatz durch allgemeine Zustimmung für künftige Fälle festgesetzt ist: so wenig einleuchtend ist es andererseits, dass ein Mensch seine Lebenszwecke und seine Überzeugung von ihrer besten Durchführungsweise aufzugeben habe, weil andere verschiedener Ansicht sind.

Il y a donc à se demander tout d'abord qui a decrété, bemerkt Lieber mit Recht[1]), *ou sur quelle raison on se fonderait pour démontrer qu'une simple majorité d'hommes d'un certain âge déciderait de la nationalité de tous, y compris la minorité que l'on peut supposer considérable?*

Auf diese Frage lässt sich keine Antwort geben, man müsste denn seine Zuflucht zu Rousseaus höchst eigenthümlichen Argumenten für die zwingende Kraft eines Majoritätsbeschlusses nehmen[2]): *Quand l'avis contraire au mien l'emporte, cela ne proure autre chose sinon que je m'étois trompé, et que ce que j'estimois être la volonté générale ne l'étoit pas. Si mon avis particulier l'eût emporté, j'aurois fait autre chose que ce que j'avois voulu, c'est alors-que je n'aurois pas été libre.*

Eine andere schwer zu beantwortende Frage ist die: Warum statuirt man bei Plebisciten gerade die einfache Majorität? Warum verlangt man nicht eine Majorität von zwei Dritteln oder drei Vierteln? Denn man kann doch nicht behaupten, dass das Princip der einfachen Majorität schon immer und überall das allein massgebende gewesen sei: im Gegenteil, bei manchen Völkern hat schon das Princip der Einstimmigkeit geherrscht und im Mittelalter fast ausschliesslich das Princip der $^2/_3$ Majorität[3]).

Wenn auch im heutigen Staatsleben bei Abstimmungen die einfache Majorität die Regel ist, so wird sie doch andererseits wiederum von vielen Ausnahmen durchbrochen; so statuirt z. B. Art. 78 der Deutschen Reichsverfassung, um eine Verfassungsänderung zu erschweren, dass Veränderungen als ab-

1) A. a. O. S. 143.
2) *Livre IV chap. II.*
3) Vergl. Lieber a. a. O. S. 143.

gelehnt gelten, wenn sie im Bundesrate 14 Stimmen gegen sich haben; in der Schweiz dagegen ist eine Revision der Verfassung sehr erleichtert, indem der Art. 120 der Bundesverfassung vom 29. Mai 1874 bestimmt: Wenn 50000 stimmberechtigte Schweizerbürger die Revision der Bundesverfassung verlangen, so muss die Frage, ob eine Revision stattfinden soll oder nicht, dem Schweizervolke zur Entscheidung vorgelegt werden.

Aber was wollen alle diese Principienfragen bedeuten gegenüber einem Verfahren, für dessen richtige Durchführung keinerlei Schutzmassregeln getroffen sind.

In welch willkührlicher Weise man die Begriffe „Majorität" und „Minorität" dehnte oder presste, und wie man die Abstimmungen bald einzeln bald in grossen Gruppen vornahm, je nach den Zwecken, die man dabei verfolgte, das tritt sehr deutlich aus den Darstellungen deutscher Schriftsteller hervor, als es sich nach dem Prager Frieden darum handelte, das Plebiscit in Nordschleswig zur Ausführung zu bringen.

Thudichum z. B. in seinem Verfassungsrechte des Norddeutschen Bundes[1]) deutelte die bekannte Clausel des Art. V folgendermassen: Es brauchen nur abgetreten zu werden die Districte, deren Bevölkerung einmütig oder mit ganz überwiegender Mehrheit die Abtretung begehrt. Dagegen keineswegs jedes Dorf oder jede Gegend, wo eine einfache Mehrheit dies wünscht, eine erhebliche Minderheit aber nicht; er verlangt nur Abtretung von Bevölkerungen, die dieselbe wünschen; dass als Wunsch der Bevölkerung der Wunsch jeder einfachen Mehrheit anzusehen sei, die widersprechende Minderheit nicht in Betracht komme, ist nirgends vereinbart. Es lässt sich dies um so weniger annehmen, als bei dem Abschluss des Friedens Oesterreich nicht beabsichtigt haben kann, deutsche Landsleute, an deren ruhmreicher Befreiung es im Jahre 1864 Anteil genommen, ohne Grund einem feindselig gesinnten Staate auszuliefern.

Die Art, wie die Abstimmung erfolgen soll, ist nicht näher festgesetzt; Preussen hat die Wahl, sie distriktsweise oder gemeindeweise vornehmen zu lassen, und bei einem der-

1) S. 56.

artigen Gränzlande mit so gemengten Verhältnissen muss, wenn nicht unerträgliche Härten entstehen sollen, auf lokale Umstände billige Rücksicht genommen werden [1]).

Aus dem Wortlaute des Friedensvertrages ergibt sich ferner, dass die im nördlichen Schleswig belegenen Preussischen Domänen, indem sie keine Dänische Bevölkerung haben, überhaupt nicht, insoferne sie dagegen von Dänischen Erbpächtern bewohnt sind, nicht dem Privateigentum nach abgetreten zu werden brauchen. Denn der Friedensschluss redet ausdrücklich nur von Bevölkerungen.

Es war jedenfalls für Deutschland würdiger, dass es im Jahre 1878 offen und ehrlich eingestand, das Plebiscit in Nordschleswig, weil mit seinen Interessen kollidierend, nicht ausführen zu wollen, als dass es zu den Auslegungskünsten Thudichums seine Zuflucht genommen hätte.

§ 20.

Die Wertlosigkeit des Abstimmungsergebnisses.

Wie wir in der geschichtlichen Darstellung gesehen haben, hatten alle bisherigen Plebiscite ein so überwältigendes und nahezu einstimmiges Ergebniss, dass es den Anschein gewinnen könnte, als ob solche Urabstimmungen den inneren, wahren und nachhaltigen Willen der Bevölkerungen zum Ausdrucke brächten.

Wenn aber schon bei den Abstimmungen im innerstaatlichen Leben, wo doch strenge Strafgesetze für eine richtige Handhabung sorgen, die öffentliche Meinung, wie Holtzendorff in seiner Studie über Wesen und Wert der öffentlichen Meinung ausführt, nicht notwendigerweise übereinstimmend ist mit der in Abstimmungen dargelegten Meinung der parlamentarischen Majoritäten, indem es sich öfters zeigt, dass Parteien,

1) In einer Note des oesterreichischen Ministers Grafen Beust an den Botschafter in Berlin heisst es, er könne sich die Ausführung vom Preussischen Standpunkte aus auf zweierlei Weise vorstellen: entweder könne sich Preussen strenge nach dem Wortlaute des Artikels halten oder auch politische und namentlich strategische Momente berücksichtigen; das nähere s. Staatsarchiv B. 15 S. 166.

die über eine anscheinend starke Mehrheit verfügen, bei eintretender Neuwahl oder nach erfolgter Auflösung der Kammern in eine Minderheit versetzt werden, so bedarf es keines weiteren Beweises, wie verfehlt und irrig es wäre, bei Plebisciten auf arithmetische Weise den Stand der öffentlichen Meinung berechnen zu wollen.

Und in der That, die blutigen Aufstände, welche sich in Sicilien und Neapel wenige Tage nach der Anschlusserklärung an Sardinien erhoben, sind ein beredter Beweis, dass die Stimmergebnisse und die thatsächliche Stimmung des Volkes sich nicht immer decken. Tritt dieser Unterschied schon bei den italienischen Abstimmungen hervor, die doch den Abschluss einer Bewegung bilden, welche aus einer naturgemässen, inneren Entwicklung der Dinge entstanden war, so darf uns dieses Missverhältniss bei den Napoleonischen Plebisciten wahrlich nicht Wunder nehmen. Bei solchen Abstimmungen, welche mit vollem Bewusstsein blos zum Scheine angeordnet werden, um Handlungen, welche keine geordnete rechtliche Prüfung ertragen würden, eine angebliche Billigung durch das Volk selbst zu verschaffen, ist es natürlich nicht, wie Mohl[1]) bemerkt, um Erforschung der Wahrheit, d. h. um Kenntniss der thatsächlich vorhandenen Anschauung des Volkes zu thun, sondern um die Aufweisung der zur Bejahung einer bestimmten Frage erforderlichen Stimmenzahl, und hier werden daher auch keinerlei Mittel gespart werden, um dies Ergebniss zu erhalten, wie immer die eigentliche Gesinnung des Volkes sein mag. Man muss daher auf jede Art der Bestechung, der Einschüchterung, der Lüge rechnen, und schliesslich geradezu auf Betrug beim Zählen der abgegebenen und auf Unterschiebung ganz falscher Stimmen, und es werden entweder alle Sicherungsmassregeln mit Füssen getreten werden, oder sie sollen nur, durch scheinbare Einhaltung, aber wirkliche Verletzung, die Täuschung verstärken.

Wir haben ja oben gesehen, wie bei dem Plebiscite, welches der Annexion Nizzas und Savoyens vorherging, französische Agenten das Land bereisten und französische Truppen das

1) A. a. O. S. 291.

Territorium besetzten, um es vor und während der Abstimmung nicht an dem nötigen Drucke fehlen zu lassen, obwohl eine solche Massregel mit dem Princip des „freien Selbstbestimmungsrechts der Völker" im grellsten Widerspruche steht.

In welcher Weise übrigens bei den Napoleonischen Plebisciten die Stimmen „gemacht" wurden, darüber gibt uns Bondot[1]) bei Beschreibung des Plebiscits von 1852, das bekanntlich Napoleon auf den Thron seines Oheims erhob, interessante Aufschlüsse. *Les préfets*, sagt der Verfasser[2]), *furent plus encore qu'en 1851 pressés d'obtenir l'unanimité, ils la prescriraient à leur tour à tous les maires. Ceux-ci, fidèles à la consigne, au lieu d'attendre les votes isolés demandaient en général aux groupes formés près d'eux: Vous voulez bien voter pour l'empereur. Personne n'élevait la voix et alors, nemine contradicente, le maire proclamait l'unanimité de la part des électeurs tant absents que présents. Ceux qui arrivaient trop tard apprenaient qu'ils avaient déjà voté*[3]). Wenn man schon im eigenen Lande so vorging, so ist es nicht auffallend, dass man bei den Urabstimmungen in Nizza und Savoyen alle Mittel der Gewalt und des Trugs zur Anwendung brachte.

Und unter welchen äusseren Umständen fanden diese Abstimmungen statt? Damit die Komödie, „die weder den Mitspielern noch der europäischen Civilisation zur Ehre gereichte", ja recht vollständig sei, wurde vereinbart, das souveräne Volk über die Abtretung erst dann entscheiden zu lassen, nachdem die Einverleibung in Frankreich eine schon vollzogene Thatsache war. Die Männer von 1793 wahrten doch wenigstens nach aussen hin den Schein, als sie erst nach Ausführung des Plebiscits in Avignon und Venaissin diese Territorien annektirten. Hätte das Resultat der Abstimmung wirklich die Entscheidung über die Staatszugehörigkeit Nizzas und Savoyens geben sollen, so wäre der Inhalt des Cessionsvertrages bedingt zu formulieren gewesen[4]) und hätte es nicht, ohne Rücksicht auf das Ergebniss der Stimmenabgabe

1) *Le plébiscite de 1870.*
2) Vergl. *revue de droit intern.* B. 3 S. 527.
3) Vergl. Onken a. a. O. S. 353.
4) Stoerk a. a. O. S. 130.

heissen dürfen: „*Sa Majesté le Roi de Sardaigne consent à la réunion de la Savoie et de l'arrondissement de Nice à la France*[1]).

Aber was blieb den Einwohnern anderes übrig, als sich mit dem einverstanden zu erklären, was bereits eine vollzogene Thatsache war; denn es wäre sehr naiv zu glauben, Napoleon hätte, falls das Votum gegen den Anschluss an Frankreich ausgefallen wäre, gerührt durch die Anhänglichkeit des italienischen Volkes, diesem wieder Nizza, die Vaterstadt Garibaldis und Savoyen, das Stammland seines Königshauses zurückgegeben. Diese Erwägungen bestimmen selbst Pradier Fodéré, einen der bedeutendsten Anhänger der Plebiscit-Theorie, zu folgender Bemerkung[2]): *Cette remarque tend à démontrer que le système du plébiscite appliqué aux cessions de territoires est une garantie médiocre, dans la pratique, pour la sauvegarde du sort des populations.*

Kaum lag im Jahre 1870 der bis dahin allmächtige Kaiser am Boden, so zeigte sich denn auch die ganze Hohlheit und Wertlosigkeit dieses Plebiscits, mit dessen glänzendem Resultat man bisher so gerne geprunkt hatte. Immer lebhafter und unverhohlener traten in Nizza die Sympathien für Italien zu Tage, so dass der Präfekt am 25. September sich veranlasst sah, den Belagerungszustand in strengster Form zu erklären und einige 1000 Mann französischer Soldaten von Antibes kommen zu lassen[3]), und nur dem energischen Einschreiten der italienischen Regierung war es zu verdanken, dass damals die Bewegung keine grösseren Dimensionen angenommen. Und gerade die, welche vor 10 Jahren mit einer wahren Wut, schrieb aus diesem Anlass die Allgemeine Zeitung[4]) für den Anschluss an Frankreich wirkten, sind nun seine bittersten

1) Dasselbe gilt für den Vertrag, der die Insel St. Barthelemy den Franzosen überlässt, wo es ebenfalls ohne Rücksicht auf das Resultat des in Aussicht gestellten Plebiscits heisst: *Sa Majesté le roi de Suède et de Norvége rétrocède à la France l'île.*

2) *Traité, de droit intern. public.* B. 2. S. 418.

3) Allgemeine Zeitung Nr. 282.

4) Nr. 286.

und gehässigsten Gegner. Und warum? Einfach, weil das bedrohte neue Vaterland grosse Opfer und namentlich persönliche Hingebung erheischt. So lange man die lieben Söhne losspielen oder loskaufen konnte, so lange man vom gefallenen Kaiserreiche nur bezog und Millionen zur Verschönerung und Hebung der Stadt Mentone bekam, so lange war alles recht und gut. Nun kommt die Stunde der Prüfung, und die besternten, erkauften und bestochenen neugebackenen Franzosen stellen sich als gierige Franzosenfresser heraus.

Le principe nouveau du consentement des populations est un principe arbitraire, très souvent mensonger, et qui n'est au fond qu'un principe de perturbation, quand on veut l'appliquer aux nations, diese Worte, welche Thiers am 18. März 1867 in der Sitzung des *corps législatif* zu seinen Landsleuten gesprochen, hatten sich glänzend bewahrheitet.

§ 21.

Die Consequenzen der Plebiscit-Theorie.

Während das freie Selbstbestimmungsrecht von Funck-Brentano und Sorel[1]) hoch gepriesen wird als *la meilleure souregarde des nations contre les caprices et les passions des hommes qui les gouvernent*, wird es von anderen als der Umsturz aller sicheren Staatsordnung in der härtesten Weise verurteilt. Das Plebiscit, so sagt man, spricht jeder noch so geringzähligen Gemeinschaft im Staate das Recht zu, sich und das bewohnte Territorium durch Mehrheitsbeschluss vom Gesammtstaate loszutrennen. Kann denn diese Theorie, folgert man weiter, nicht umgekehrt und als Waffe gegen das früher Selbstgewollte geschmiedet werden, indem man, wenn es den Leuten im neuen Staate nicht mehr gefällt, durch Majoritätsbeschluss wiederum zum alten Zustande zurückkehrt? *Cette conséquence*, sagt Padeletti, *répugne naturellement à tout publiciste qui n'a pas perdu „il bien dell' intelletto." On comprend trop bien que son admission conduirait à la dissolution complète des liens politiques, au chaos dans le droit public.*

1) *Précis du droit des gens.* S. 157.

Diese Ausführungen sind meines Erachtens in dieser Allgemeinheit unrichtig, und sind die Gegner der Plebiscit-Theorie in ihrem Oppositionseifer wohl etwas zu weit gegangen. Dass das Plebiscit einen staatsfeindlichen Charakter an sich trage und die Theorie der freien Losreissung der Gebietsteile proclamire, ist ein Vorwurf, der doch nur bei den Plebisciten der französischen Revolutionsepoche und der italienischen Einheitsbestrebungen zutrifft. Hier ist der Grund des Herrschaftswechsels über einen Landesteil auf den eigenen und ursprünglichen Wunsch der Abstimmenden zurückzuführen.

Kann man aber das gleiche auch von den Abstimmungen in Nizza und Savoyen und auf der Insel St. Barthelemy behaupten, oder hätte man das gleiche behaupten können, wenn in Nordschleswig, Luxemburg und Helgoland die geplanten Plebiscite zur Ausführung gekommen wären? Wie kann man von einem staatsfeindlichen Charakter sprechen, „wenn das Plebiscit durch den Willen der bisherigen obersten Staatsgewalt veranlasst und veranstaltet wurde, und diese im Voraus im Cessionsvertrage sich bereit erklärt hatte, dem Ergebniss der Abstimmung sich fügen zu wollen. Man mag über das Plebiscit von Nizza und Savoyen denken, wie man will, aber hatte Viktor Emanuel die Einwohner nicht selbst aufgefordert, für den Anschluss an Frankreich zu votieren, wenn er in der Proclamation zu ihnen sagt: *Faites que votre réunion à la France soit un lien de plus entre deux nations dont la mission est de travailler de concert au développement de la civilisation.*

Und so paradox es auch klingen mag, gerade aus Liebe zu ihrem Vaterlande sagten sich die Bewohner Nizzas und Savoyens von demselben los, da sie wussten, dass ohne dieses Opfer bei der Machtstellung Napoleons ein italienischer Einheitsstaat ein Traum bleiben werde; Mag auch der Wert dieses Plebiscits gleich Null sein, an der staatsrechtlichen Gültigkeit desselben fehlt nicht ein Jota.

§ 22.

Das Plebiscit in der Praxis des Völkerrechts.

Dass monarchisch regierte Staaten bei Gebietscessionen nicht zum Plebiscit greifen, um ihre Unterthanen selbst über

die Staatszugehörigkeit ihres Landes entscheiden zu lassen, finden wir selbstverständlich. Die Traditionen der Monarchieen und die Tendenzen des Plebiscits sind eben zwei unvereinbare Gegensätze. Dass aber auch in Republiken das System der Voksabstimmungen weit davon entfernt ist als völkerrechtlicher Grundsatz zu gelten, das ist ein Umstand, welcher jene Ansicht von der Unerlässlichkeit derselben schlagend widerlegt.

Die Schweizerische Eidgenossenschaft, in deren Verfassungsleben die Urabstimmungen eine so hervorragende Rolle spielen, hat im Jahre 1862 keine Volksabstimmung eintreten lassen, als sie im Vertrage vom 8. Dezember die sog. Dappenthalfrage durch wechselseitige Abtretungen mit Frankreich regelte, und die Vereinigten Staaten von Amerika, „in denen die Freiheit der Person bis zu den denkbar weitesten Grenzen ihre Bethätigung ungehindert walten lässt," erwarben Louisiana, Florida und Alaschka von fremden Mächten, ohne die Bevölkerung vorher um ihre Meinung über diese Gebietscessionen zu befragen.

Es musste daher im Jahre 1878 als ein Fortschritt in der Entwicklung des Völkerrechts bezeichnet werden, als Oesterreich und Deutschland durch Staatsvertrag sich darüber einigten, jene Clausel des Art. V, welche in Nordschleswig ein Plebiscit vorgesehen hatte, aufzuheben, nachdem sich in einem 12jährigen Zeitraume dessen Unausführbarkeit dargethan hatte.

Allerdings hatte sich in der Litteratur vorher die sehr gewichtige Stimme G. Rolin-Jacquemyns[1]) erhoben, welcher behauptet, Preussen müsste die Einwohner Nordschleswigs über die Retrocession an Dänemark abstimmen lassen, widrigenfalls es sich eine grobe Verletzung des Völkerrechts zu Schulden kommen lasse. Sollte es trotzdem, entgegen dem klaren Wortlaute des Art. V und entgegen dem Naturrechte, welches nicht gestatte, Menschen wie Thiere abzutreten, Nordschleswig sich einverleiben, so könne es sein Vorgehen nicht besser rechtfertigen als der König Achab, der zu Naboth sagte: Gib mir deinen Weinberg, denn er grenzt an mein Haus! Diesen Aus-

1) *Revue du droit intern.* B. 2 S. 325.

führungen gegenüber macht Holtzendorff[1]) mit Recht auf alle jene Gründe aufmerksam, welche eine Durchführung des Plebiscits in Nordschleswig geradezu unmöglich machten, und die wir zum grössten Teile schon oben in dem Berichte der Dreizehner-Commission kennen gelernt haben, und rechtfertigt die Revision des Art. V auch durch Hinweis auf folgendes allgemein geltende Princip: *Il est avantageux, au point de vue du droit international conventionnel et des relations pacifiques entre Etats, qu'une stipulation soit abrogée en temps utile par la voie légale, lorsqu'il est devenu manifeste, dans le cours du temps, que cette stipulation est inexécutable, et lorsque, son indétermination constituerait uniquement un élément de trouble et d'inquiétude*[2]).

3. Kapitel.

Das Plebiscit bei Eroberungen.

§ 23.

Das Plebiscit als Repressivmittel gegen Eroberungen.

Wie wir bereits oben im § 16 sahen, wurde diese Theorie im Jahre 1870 auf Seite der Franzosen und Franzosenfreunde aufgestellt bei Erörterung der Frage, ob Deutschand berechtigt sei, Elsass und Lothringen, welche es nach heissem Kampfe errungen, sich einzuverleiben, ohne deren Bewohner hierüber abstimmen zu lassen. So wie man im vorigen Jahrhunderte die Theorie des freien Selbstbestimmungsrechts der Völker verkündet hatte, um die Nachbarländer an sich zu reissen, so griff man auch jetzt wiederum auf die gleiche Lehre zurück, um den entgegengesetzten Zweck zu erreichen.

Das Vorgehen Deutschlands wurde als Triumph der rohesten Gewalt gegen das göttliche Recht, die angeborenen Menschenrechte und die öffentliche Moral

1) *Revue de droit intern.* B. 10 S. 580 ff.

2) Vergl. den Brief des Advokaten Ernst Richter an die Redaktion der *revue de droit intern.*, B. 2 S. 720.

gebrandmarkt, und, um das Mitleid Europas mit den geknechteten Elsass-Lothringern zu erregen, nicht unterlassen, sie mit einer Schafheerde zu vergleichen, ein Schulbeispiel, das in den Schriften dieser Zeit geradezu stereotyp geworden ist.

Heute hat diese Frage, über welche vor 20 Jahren ein erbitterter Federkrieg zwischen Deutschen und Franzosen entbrannt war, nicht mehr dieses Interesse wie damals. Die Geschichte ist über diese Streitfrage zur Tagesordnung übergegangen, und auch künftighin wird es voraussichtlich, „so lange die Völker mobil machen und die Entscheidung der Waffen anrufen," niemals zu einem Plebiscit bei Eroberungen kommen[1]). Der Unsinn dieser Forderung, nach einem blutig geführten Kriege die Rechtsgültigkeit einer Eroberung von dem Belieben einer durch die Niederlage erbitterten Bevölkerung abhängig machen zu sollen, wird noch übertroffen von dem schwülstigen Feuilleton Stil, in welchem die französischen Schriftsteller ihre Theorie begründeten.

Lasst Elsass und Lothringen abstimmen, schreibt Geffroy in der *revue de deux mondes*[2]), lasst Strassburg abstimmen! Ihr haltet sie besetzt und befürchtet dort keine Beeinflussung von unserer Seite. Legt ihnen diese einzige Frage vor: Wollt ihr deutsch werden oder französich bleiben? Und wenn die Mehrheit zu eueren Gunsten votirt, so wird niemand da sein, der euere Annexion tadeln oder bekämpfen könnte. Elsass und

1) Als am 17. August 1866 der Gesetzentwurf betreffend die Vereinigung Hannovers, Hessen, Nassau und Frankfurts mit Preussen eingebracht wurde, erhob sich nach den Grundsätzen moderner Humanität ebenfalls scharfer Widerspruch gegen das Recht der Eroberung, auf welches Bismarck die Annexionen zunächst gegründet hatte. Das sei eine Überhebung der nackten Gewalt, hiess es auf Seite der Opposition, die in der aufgeklärten Gegenwart antiquirt sei; erst eine Abstimmung des besiegten Volkes könne der Annexion die volle rechtliche Weihe geben. Gegen den Vorwurf der nackten Gewalt verwahrte sich Bismarck mit dem durchschlagenden Satze: So lange Kriege geführt würden, sei es unvernünftig, das Recht der Eroberung zu läugnen. Bei den gepriesenen Plebisciten sei mehr Schein als Wesen; nur in die Privatrechte und deren Schutz werde ein billiger und gerechter Eroberer nicht eingreifen wollen; Sybel a. a. O. B. 5 S. 432; vergl. Staatsarchiv B. 11 S. 239.

2) B. 90 S. 135.

Lothringen würden mit vollster Rechtsgültigkeit Deutsche Provinzen sein. Wohlan! Für ein Volk, das vorgibt, die Gerechtigkeit, die Moral und das Recht zu repräsentieren, ist die Sache der Mühe wert, der Preis ist gross, die Ausführung ist leicht. Ihr kennt übrigens das Votum der Elsässer und der Lothringer: Sie sind gekommen, um es euch mit Flintenschüssen zu offenbaren, indem sie ihr Blut lassen für die Verteidigung ihrer Herde. Welches ist also die heilige Notwendigkeit, welche euch zwingt, die vom räuberischen Wolfe entführten Schafe wieder in ihren Schafstall zurück zu bringen? Wo sind denn diese ihrem grossen Vaterlande entrissenen Deutschen, die wehklagen in Erinnerung an Zion?

Welchen andern Rechtsgrund habt ihr ausser dem falschen Vorwande, den euch eine falsche Interpretation der Nationalitätstheorie darböte, als den der Eroberung und der Gewalt? Ist es nicht Sache der Sieger, ihren Willen zu diktieren? Ist dieses nicht das Recht des Krieges? Mit nichten! Nein. Es gibt ein neues Recht, das edle Resultat der Fortschritte der Vernunft und der Menschheit! Dieses neue Recht strebt darnach, in strengerer Weise als je den Krieg zu legalisieren. Schritt für Schritt, will es entscheiden im Namen der Nächstenliebe, im Namen des Mitleids. Einer der Artikel dieses Codex lautet nun: Die einfache und gewöhnliche Eroberung, das Resultat der überlegenen Gewalt ist nicht mehr erlaubt. Es ist nicht mehr erlaubt, Bevölkerungen gegen ihren Willen von ihrem Vaterlande loszureissen, wie man Schafe aus einem Stalle in den anderen schafft, weil eben menschliche Geschöpfe nicht mit dem Vieh auf eine Stufe gestellt werden können, noch auch ein Stall mit dem Vaterlande.

Frankreich ist mit der grössten Energie dafür eingestanden, diesem neuen Rechtssatze Eingang in die Sitten des internationalen Rechstlebens zu verschaffen. Hier eine Äusserung Rouhers, dessen Richtigkeit man euch versichert! Als im Jahre 1868 jemand zu ihm sagte: Sie wollen also mit Preussen Krieg anfangen? antwortete er: Gewiss nicht; denn wir wären genötigt, die Bevölkerung der Rheinlande abstimmen zu lassen, und wir wissen ganz genau, dass das Plebiscit gegen uns ausfallen würde. Es wäre eine sonderbare Härte, zweien französischen Provinzen

ein Recht zu verweigern, welches Frankreich zugelassen oder welches es wenigstens zu Gunsten der anderen Nationen gefordert hat.

§ 24.

Kritik dieser Theorie.

Es hiesse gegen Windmühlen kämpfen, wollte man solche Ausführungen widerlegen, welche noch von niemanden ernstgenommen und die bisher, mit Ausnahme Bluntschli's, selbst von solchen Schriftstellern bekämpft wurden, welche bei friedlichen Gebietscessionen für das Plebiscit einstehen[1]).

Wenn wir uns trotzdem im nachfolgenden mit einer Kritik dieser Theorie befassen, so ist dies dadurch bedingt, dass während der Abfassung der vorliegenden Arbeit eine Abhandlung von Ronard de Card erschienen ist, betitelt: *Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine*, worin der Verfasser dem Plebiscit bei Eroberungen das Wort redet. *Loyalement et sincèrement appliqué*, so wird gefragt[2]), *le système des plébiscites n'aurait-il pas cet avantage de décourager l'esprit de conquête? Et enfin, si les nations ont seules le droit de disposer d'elles mêmes, comment ne seraient-elles pas consultées sur une annexion, dont l'effet éventuel peut être d'aggraver ou de dénaturer leurs obligations sociales? Il s'en faut cependant que ce principe soit entré dans le domaine incontesté du droit public*

Wir können uns hier um so kürzer fassen, als alles das, was wir bereits oben in den §§ 18—21 ausgeführt, in noch höherem Masse gegen das Plebiscit bei Eroberungen spricht, und beschränken uns darauf, durch Hinweis auf einige Gesichtspunkte die Theorie *ad absurdum* zu führen.

Ohne auf die vielumstrittene Frage einzugehen, ob und in wie weit eine kriegerische Eroberung gerechtfertigt ist, so

1) Vergl. z. B. *Pradier Fodéré, Traité* B. 2 S. 425, *Funck-Brentano et Sorel, Précis du droit des gens* S. 336.

2) *Nouvelle revue historique de droit français et étranger* S. 670.

ist doch dies zuzugegeben, dass auf jeden Fall von einem Zustimmungsrechte der Bevölkerung nicht gesprochen werden kann. Denn entweder muss man, wie Holtzendorff[1]) ausführt, einen auf gewaltsame Abtretung basirten Friedensschluss überhaupt verwerfen — und dann fällt von vornherein jeder Anlass zum Plebiscit hinweg —, oder man muss die Eroberung als ein Werk des siegreichen Krieges ohne die Zuthat des allgemeinen Stimmrechts anerkennen. Die Aufstellung eines doppelten Prinzips für die Behandlung eines und desselben Falles, das heisst die Zulassung berechtigten Zwanges gegen eine besiegte Nation und gleichzeitig auch der Freiwilligkeit in den Entschliessungen eines zu ihr gehörenden und von ihr abzutretenden Landesteils ist unmöglich[2]).

Ausser dieser Prinzipienfrage sprechen indess noch eine Reihe praktischer Erwägungen gegen das Plebiscit. Denn entweder wäre eine Befragung der Bevölkerung ohne alle reale Bedeutung, wenn nämlich Massregeln getroffen wären, um den Befragten keine Wahl zu lassen — eine solche Volksabstimmung wäre aber doch unstreitig weit schlimmer als gar keine — oder sie wäre eine unverzeihliche Thorheit, ein Selbstmord; denn wie lässt sich denken, dass ein Volk sich dem Feinde, den es soeben auf Tod und Leben bekämpft, von dem es alle Übel des Krieges und alle Demütigung einer Niederlage erlitten hat, freiwillig unterwerfen, dass es sich durch eine wirklich freie Abstimmung dem feindlichen Staate einverleiben lassen werde?

Wenn man verlangt, dass der Sieger das Land des Besiegten nur mit der Zustimmung der Bevölkerung an sich ziehe, so verlangt man mit anderen Worten, dass er dies überhaupt nicht thue. Wer von einem Wegelagerer angefallen wird, der soll zwar das Recht haben, sich zu verteidigen, aber das Versteck, in dem ihm dieser am nächsten Morgen wieder auflauern wird, soll er ihm nicht wegnehmen dürfen, es wäre denn, dass der Räuber selbst in sich ginge und ihm sein Raubschloss auf höfliches Ansuchen überliesse[3]).

1) Eroberungen und Eroberungsrecht S. 29.
2) Vergl. denselben in der *revue de droit intern.* B. 5 S. 259.
3) Zeller a. a. O. S. 642.

In solchen Fragen entscheidet eben in erster Linie immer die Sorge für die Sicherheit des Vaterlandes und nicht die Rücksichtnahme auf die Antipathien einer widerspenstigen Bevölkerung, eine Ansicht, für welche auch Bismarck in einer Rede vom 20. Dezember 1866 eintrat. Ich bin stets der Meinung gewesen, äusserte er damals mit Bezug auf Dänemark[1]), dass eine Bevölkerung, die dauernd und in wirklich zweifellos manifestirtem Willen nicht Preussisch oder Deutsch sein will, die in zweifellos manifestirtem Willen einem unmittelbar angrenzenden Nachbarstaate angehören will, keine Stärkung der Macht bildet, von welcher sie sich zu trennen bestrebt ist. Man kann zwingende Gründe haben, dennoch auf ihre Wünsche nicht einzugehen, die Hindernisse können geographischer Natur sein, die es unmöglich machen, solche Wünsche zu berücksichtigen.

Mit Recht wird des ferneren daran erinnert, dass die Staatenbildungen zumeist auf dem Wege kriegerischer Gebietsnahme vor sich gegangen sind, und dass noch niemand an der Rechtmässigkeit solcher, durch das Interesse der Sieger bedingten Eroberungen Anstoss genommen hat, und dass dasselbe Frankreich, welches über die Vergewaltigung der Elsass-Lothringer so sehr klagte, den Grundsatz der Plebiscite selbst bei Seite gesetzt hat, als es, um seine Grenzen besser zu regulieren, aus eigenem Antrieb und ohne jeglichen Zwang von Deutscher Seite, zum Vorteile von Belfort Gemeinden an der Luxemburgischen Grenze an Deutschland abtrat.

Es wird doch kein Franzose behaupten wollen, dass diese Bevölkerung etwa lieber als die anderen Elsass-Lothringer Deutsche geworden seien. Warum wandte man hier nicht das Gleichniss vom Schafstalle an? Es zeigt sich hier wiederum die bekannte Thatsache, dass man französischerseits die Consequenzen einer Theorie nur so lange zu ziehen pflegt, als diese Consequenzen dem eigenen Vaterlande nützlich sind.

1) Ausgewählte Reden B. 1 S. 164.

4. Kapitel.

§ 25.

Rückblick und Schluss.

Wir sind mit unseren Untersuchungen über die Plebiscit-Theorie zu Ende. Wenn man die dabei gewonnenen Resultate noch einmal überblickt, so müssen wir auf die Frage, ob zur Gültigkeit einer Abtretung die Bewohnerschaft eines abzutretenden Gebietsteils vorher zu befragen sei oder die thatsächlich ins Werk gesetzte Abtretung nachträglich zu ratificieren habe, mit einem entschiedenen Nein antworten.

Bei der Beurteilung dieser Frage ist, wie Holtzendorff in seinem Handbuche des Völkerrechts bemerkt[1]), Staatsrecht und Völkerrecht zu unterscheiden. Verfassungsrechtlich kann, wie dies schon im Mittelalter der Fall war, den Königen oder Staatsregierungen die freiwillige also friedliche Veräusserung von Staatsgebietsteilen ohne Genehmigung der Stände, Volksvertretungen und Parlamente untersagt sein. Vom demokratischen Standpunkt könnte staatsrechtlich diese Vorschrift dahin erweitert werden, dass jede Gebietsveräusserung an ein vorher genehmigendes Plebiscit geknüpft werden sollte.

Ganz anders verhält es sich mit den völkerrechtlichen Consequenzen entweder der friedlichen Abtretung seitens eines Landes, dessen Verfassung keine rechtliche Behinderung des Staatsoberhauptes kennt, oder mit der vermittelst eines Friedensschlusses erzwungenen Abtretung von Staatsgebietsteilen.

Wird jedoch Abstimmung der Bevölkerung in erst abzutretenden oder bereits abgetretenen Gebietsteilen unter zwei Staaten stipulirt, so handelt es sich regelmässig entweder um die Simulation eines in Wirklichkeit nicht vorhandenen Zweifels an dem Willen solcher Bevölkerungen, deren Einverständniss mit dem Herrschaftswechsel zwar im voraus bekannt war, aber dennoch durch eine leere Formalität constatirt werden soll,

1) B. 2 S. 271.

oder um das auf beiden Seiten bei den Contrahenten bestehende Einverständniss darüber, dass genügende Machtmittel die Mehrheit widerwilliger Individuen zur Nachgiebigkeit zwingen werden.

So stellt sich denn der Gedanke des Plebiscits als Ausdrucksmittel für die rechtliche Anerkennung oder Verwerfung staatlicher Gebietswandlungen auf allen Punkten als verfehltes Ergebniss der masslosen Ausspinnung eines im staatlichen Verfassungsleben wohlthätig wirkenden Prinzipes dar, als logisch und historisch unhaltbare Folgerung aus der falschen Prämisse, dass sich die Völker in allen Fällen im freien Spielraum ihres eigenen, freien Wunsches zu staatlichen Einheiten gruppieren. (Stoerk.)

In seinem Bestreben, das einzelne Individuum gegenüber den in einer Gebietscession liegenden Härten zu schützen, wird das Plebiscit überdies überflüssig gemacht durch das Institut der Option, welche es der Bevölkerung selbst anheim stellt, zwischen der bisherigen und der neuen Staatsregierung zu wählen. Ja, ohne das supplementäre Rechtsmittel der Option wird, wie Stoerk hervorhebt[1]), das Plebiscit geradezu freiheitsfeindlich, indem es die Minorität unterschiedslos der Gewalt unterwirft, zu deren Bekämpfung es selbst bestimmt ist.

Wenn nun trotz aller dieser offenkundigen Mängel und Unvollkommenheiten das Plebiscit in den früheren Jahrzehnten verhältnissmässig weit verbreitet war, so erklärt sich dies nicht nur, wie Holtzendorff annimmt, aus einer Combination staatsrechtlich missverstandener sog. Volkssouveränetät mit dem sog. Nationalitätsprincip, sondern hauptsächlich aus dem demokratischen Zuge jener Zeiten, in denen Monarchie und Volkssouveränetät um die Herrschaft rangen und die daher solchen allgemeinen Abstimmungen sehr sympathisch gegenüberstanden. Denn, um diese Vorgänge richtig zu würdigen, dürfen wir sie nicht mit dem Massstabe unserer heutigen Anschauungen bemessen, wo sich gegenwärtig eine grosse Agitation für die Einschränkung

1) a. a. O. S. 82.

des allgemeinen Stimmrechts bemerkbar macht, und wo die Worte Goethes:

„Im Zuschlagen, da ist die Menge praktikabel,
Urteilen gelingt ihr miserabel"

als unumstössliche Wahrheit gepriesen werden; jede Epoche hat, eben wie Ranke in seinem ersten Vortrage zu König Max sagte[1]), ihre besondere Tendenz und ihr eigenes Ideal. Heute sind es nicht mehr wie in den Jahren 1789 und 1848 die Kämpfe um die Ausdehnung der politischen Rechte des dritten Standes, sondern die Kämpfe um die Verbesserung der sozialen Lage der arbeitenden Klassen, welche die Aufmerksamkeit aller Kreise in Anspruch nehmen und welche allmählich das Interesse der Bevölkerung für politische Fragen abgestumpft haben.

Wird wohl das Plebiscit noch künftighin eine Rolle bei Gebietsänderungen spielen? Das ist eine Frage, die sich uns am Schlusse der Erörterungen von selbst aufdrängt. Es liegt nun nahe, dass sich hierauf eine sichere Antwort nicht erteilen lässt; denn in der Politik kümmert man sich nicht, wie Fürst Bismarck einmal sagte[2]), um juristische Spitzfindigkeiten und Deduktionen, sondern mit der Position, die man vor sich hat, wechselt auch die Benützungsart der Positionen. Wenn wir uns indess die Verhandlungen über die Dänische und Luxemburgsche Frage, die Debatten über die Abtretung Helgolands in Erinnerung bringen, in denen die Diplomaten die Forderung energisch zurückgewiesen haben, den grossen Massen durch ihr Votum über Fragen der auswärtigen Politik einen Einfluss einzuräumen, so muss es als irrig bezeichnet werden, wenn Pradier Fodéré[3]) von solchen Abstimmungen behauptet, sie seien in die *usage des Etats modernes* übergegangen: Die Vereinigung von Bulgarien und Ostrumelien hat sich vollzogen, ohne dass jemand daran gedacht hätte, dieser Thatsache wie in Italien durch „das allein seligmachende Salböl des Plebiscits" die Weihe zu geben. Was würde man endlich heute dazu sagen, wenn

1) Weltgeschichte, 9. Teil, 2. Abteilung S. 5.
2) Ausgewählte Reden B. 1 S. 64.
3) *Traité de droit intern. public.* B. 2 S. 417.

die Einwohner Irlands sich durch Plebiscit von der Englischen Krone, oder die Böhmen von der oesterreichisch-ungarischen Monarchie lossagen wollten?

Alle diese Erwägungen lassen den Schluss als gerechtfertigt erscheinen, dass die Volksabstimmungen aufgehört haben, als Grundsatz des modernen Völkerrechts zu gelten.